

REGRESO A GIBRALTAR: ACUERDOS Y DESACUERDOS HISPANO-BRITÁNICOS*

ANTONIO REMIRO BROTONS**

SUMARIO: I. LOS ANTECEDENTES. II. GIBRALTAR Y LA DESCOLONIZACIÓN: LAS RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS. III. NEGOCIACIONES HISPANO-BRITÁNICAS EN 1966: RUPTURA Y CONFRONTACIÓN. IV. LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA: DECLARACIÓN DE LISBOA DE 10 DE ABRIL DE 1980. V. DIVERGENCIAS DE INTERPRETACIÓN. VI. EL CANJE DE CARTAS DE 8 DE ENERO DE 2002: *DAÑOS COLATERALES* DE LA GUERRA DE LAS MALVINAS. VII. EL GOBIERNO SOCIALISTA RECUPERA LA INICIATIVA: DECLARACIÓN DE BRUSELAS DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1984. VIII. RONDAS FRUSTRADAS. IX. EL PP AL RESCATE: LA PROPUESTA MATUTES (1997). X. BLAIR-AZNAR, EL AMOR SECO. XI. CONCLUSIONES LEGALES. XII. MIRANDO AL FUTURO.

I. LOS ANTECEDENTES

Gibraltar fue conquistada en los primeros días de agosto de 1704 por una fuerza naval angloholandesa que sostenía las pretensiones al trono de España del archiduque Carlos de Habsburgo.

* El Ministerio de Asuntos Exteriores español publicó en 1965 un *Libro Rojo* (585 pp.) con los documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes el 20 de diciembre, incluyendo una historia del problema de Gibraltar desde sus orígenes. *Vid.* en particular pp. 13-59 y documentos 1-59 (pp. 159-273). Investigación de interés es la de C. ANGUITA, *La cuestión de Gibraltar: orígenes del problema y propuesta de restitución (1704-1900)*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, 1997. Un relato conciso en F. OLIVÉ, «Gibraltar y la política exterior de España 1704-1969», *Estudios sobre Gibraltar*, INCIPE-Ministerio de Defensa, Madrid, 1996 (reimp. 1999), pp. 59-82. En otro orden puede sacarse provecho del retablo histórico y actual que presenta, con una base documental correcta, entrevistas y percepciones personales, M. LEGUINECHE, *Gibraltar. La roca en el zapato de España*, Planeta, Barcelona, 2002.

** Catedrático de Derecho Internacional político y relaciones internacionales de la UAM.

En 1713, como parte del precio de la paz y de su reconocimiento como Rey de España, Felipe de Anjou, Felipe V, hubo de consentir la cesión a la Corona británica de «la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, junto con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente, para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno». Así lo dispuso el tratado firmado en Utrecht el 13 de julio que, no obstante, previó: 1) «que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra»; y 2) que «si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender, o enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha ciudad de Gibraltar, se ha convenido...que siempre se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla»¹.

A lo largo del siglo XVIII fueron numerosas las iniciativas para recuperar Gibraltar mediante su compra o su canje (incluso por Ceuta²), la restitución de

¹ El que llamamos *Tratado de Utrecht* es el «Tratado de Paz y Amistad entre sus Majestades el rey de España y reina de Inglaterra, en el cual, entre otras cosas, se estipula la incompatibilidad de las coronas española y francesa en una misma persona, y la sucesión hereditaria de la Gran Bretaña en la descendencia de la reina Ana, en la de la electriz viuda de Brunswick y de sus herederos en la línea protestante de Hanover», según lo presenta Don Alejandro del Cantillo en su recopilación de *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año de 1700 hasta el día, puestos en orden e ilustrados muchos de ellos con la historia de sus respectivas negociaciones*, Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, pp. 75-86. El texto del artículo X del Tratado en sus tres versiones, latina, española e inglesa, puede verse, por ejemplo, en el *Libro Rojo*, cit., pp. 159-162, o en OID (MAE), *Reivindicación española de Gibraltar*, noviembre 1987, pp. 5-7.

² Estas propuestas se reiteran en el siglo XIX y a principios del XX. Así, por ejemplo, las sostienen el presbítero L. ACOSTA DE LA TORRE, *La cuestión de Gibraltar*, Madrid, 1869, p. 57, el regeneracionista J. COSTA (mitin de 30 de marzo de 1884, reproducido en *Intereses de España en Marruecos*, Instituto de Estudios Africanos, C.S.I.C., Madrid, 1951, p.28) y el general PRIMO DE RIVERA, en un discurso de 25 de marzo de 1917 que le costó el cargo de gobernador militar de Cádiz. Por Gibraltar PRIMO DE RIVERA estaba dispuesto a ofrecer todas las posesiones españolas del Norte de África y a renunciar a la pretensión sobre Tánger. Si no sabemos, decía el general, «desligar a tiempo los lazos dolorosos que nos ligan a África, podrían acabar por apretarnos hasta el punto de que nos ahogaran». Vid. F. GÓMEZ JORDANA, *La tramoya de nuestra actuación en Marruecos*, Madrid, 1976, pp. 291 y ss.; B. LOWRY, «El indefendible Peñón: Inglaterra y la permuta de Gibraltar por Ceuta, de 1917 a 1919», *Revista de Política Internacional*, num. 153, septiembre-octubre 1977, pp. 195-204; L. LÓPEZ PUERTA, «Gibraltar por Ceuta», *Historia 16*, num. 135 (mayo de 1987); E. CARABAZA y M. DE SANTOS, *Melilla y Ceuta, las últimas colonias*, Madrid, 1992, pp. 52 y ss.

la estratégica plaza figuró en todas las alianzas en que participó España, el Peñón hubo de soportar tres asedios famosos... Todo fue inútil y en no menos de cuatro tratados sucesivos (Sevilla, 1729; Aquisgrán, 1748; París, 1763; Versalles, 1783) se confirmó el estatuto de Utrecht.

Ya en el siglo XIX Gran Bretaña se sirvió de su superioridad sobre su mal dispuesto anfitrión para forzar su jurisdicción sobre un territorio mayor del convencionalmente cedido, expandiéndose sobre las aguas de la bahía de Algeciras y sobre el istmo arenoso que unía la fortaleza de Gibraltar a la península³. Las autoridades británicas llegaron así a cobrar derechos de fondeo a naves extranjeras surtas en el sector oriental de la bahía y a convertir en galpones permanentes los campamentos levantados más allá de las murallas para albergar temporalmente a las víctimas de epidemias padecidas en la plaza enclausurada.

En 1908 Gran Bretaña erigió una *verja* para consolidar la apropiación de más de la mitad del brazo de arena y controlar mejor el tráfico de personas y en 1938, en plena guerra civil en España, construyó sobre él un aeródromo que penetra más de medio kilómetro en la Bahía. España, por otra parte, relajó en la práctica el rigor de las limitaciones pactadas en 1713. La prohibición de la comunicación por tierra se disipó en tolerancia, desidia o imprevisión. Las relaciones comerciales, regulares e irregulares, tomaron carta de naturaleza. Varios miles de españoles acabaron cruzando día a día la *verja* para trabajar en la plaza⁴ y el Campo circundante, en territorio español, se convirtió en comarca dormitorio también para los gibraltareños y los miembros de la guarnición británica. La recuperación de Gibraltar seguía ocupando un puesto preferente en

³ Esa expansión había comenzado incluso el mismo año en que se suscribió el Tratado de Utrecht, cuando Gran Bretaña ocupó la Torre del Diablo y El Molino, fuera de las murallas de la plaza. Luego, en 1810, aprovechando su condición de aliado contra los ejércitos napoleónicos que habían invadido España y con la excusa de asegurar la plaza frente a una eventual utilización de la fortaleza de La Línea de la Concepción por los franceses, los ingenieros militares de la guarnición de Gibraltar destruyeron los fuertes de Santa Bárbara y San Felipe, que batían el denominado «campo neutral» de soberanía española frente al Peñón. Al finalizar el siglo Gran Bretaña forzó la interrupción de las obras españolas de fortificación de la Bahía, que arriesgó ser ocupada en su totalidad por los ingleses, empeñados en la neutralización de un área de siete millas a partir del Castillo Moro de Gibraltar. Sobre algunos de los acontecimientos que originaron la ocupación británica de una parte del istmo y su evolución, *vid.* J. UXÓ PALASÍ, «El Istmo de Gibraltar», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., Anexo III, pp. 298-310.

⁴ En 1953 llegaron a ser 12.500, su punto más alto (*vid.* J. UXÓ PALASÍ, «Evolución de la identidad gibraltareña», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., p. 32).

la lista de objetivos de la política exterior española con un sentido más testimonial que operativo.

II. GIBRALTAR Y LA DESCOLONIZACIÓN: LAS RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS⁵

Durante la segunda guerra mundial se especuló por unos y otros con la plaza para ganar el apoyo de la España de Franco, pero con la derrota del *Eje* bastante tuvo el general con mantenerse en el poder, en el que se sintió de nuevo seguro al ser uno de los más entusiastas practicantes de la *ola* anticomunista, reconocido por los Estados Unidos en los convenios suscritos en 1953. Dos años después, en 1955, España ingresó en Naciones Unidas y fué ahí donde surgió la oportunidad de un planteamiento renovado de la cuestión de Gibraltar, en virtud de una iniciativa ajena a las partes adoptada en el marco del proceso de descolonización (y de la *guerra fría*)⁶.

Calificada como colonia de la corona (*Crown Colony*) desde 1830⁷, Gran Bretaña venía facilitando información de Gibraltar como *territorio no autóno-*

⁵ Vid. MAE, *Libro Rojo*, cit., pp. 60-140 y documentos 60-147 (pp. 27-585); MAE, *Nuevo Libro Rojo (Negociaciones sobre Gibraltar)*, 1968, pp. 11-24 y 123-166, apéndice al cap. VII y documentos 46-175 (pp. 592-899). También, C. BARCIA TRELLES, «Pasado, presente y futuro de un problema colonial: Gibraltar», *Revista de Política Internacional*, num. 96, 1968, pp. 127-154.

⁶ En los años cincuenta sólo la decisión de Isabel II de trasladarse (1954) a Gibraltar para inaugurar las sesiones de los Consejos Legislativo y Ejecutivo creados en 1950 creó fricciones en las, por otro lado, frías relaciones hispano-británicas. El Gobierno español consideró que esta reforma institucional oficializaba la existencia jurídicamente relevante de una población civil, hasta entonces mero apéndice de la Base militar británica, y la estimó incompatible con lo dispuesto en el artículo X del Tratado de Utrecht. La visita de la Reina, que por su valor simbólico se trató de evitar mediante gestiones diplomáticas reservadas que el *Foreign Office* hizo públicas y presentó arteramente como una intromisión en decisiones soberanas de Gran Bretaña, hizo del régimen franquista blanco de escarnio en los medios británicos. Como reacción, el Gobierno español decidió cerrar el consulado en Gibraltar, imponer restricciones al tráfico terrestre y marítimo entre el Peñón y el territorio circunvecino y animar las manifestaciones «patrióticas». Al iniciarse la década de los sesenta, habiendo mejorado las relaciones hispano-británicas, el objetivo del *Foreign Office*, aparte de aislar el *dossier Gibraltar* de manera que no afectara al resto de relaciones bilaterales, fue lograr «el retorno a la situación anterior a 1954», con la eliminación de las restricciones al tráfico. En este sentido hubo contactos en 1961 y 1962 que no condujeron a nada. Vid. F. OLIVIE, «Gibraltar y la política exterior de España 1704-1969», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 82-102.

⁷ Es significativo que hasta esa fecha la literatura oficial británica se refería a «the Town and Garrison of Gibraltar in the Kingdom of Spain» (énfasis añadido).

mo conforme al artículo 73 e) de la Carta de las Naciones Unidas desde 1947, quedando incluida en la lista de los pendientes de descolonización una vez que se aprobó en 1960 la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (resolución 1514-XV, de 14 de diciembre).

En el marco de las Naciones Unidas el comportamiento de los representantes españoles desde su incorporación a la Organización había sido siempre el mismo: reservar sistemáticamente los derechos de España cada vez que Gran Bretaña informaba sobre la colonia e incluir como fórmula de estilo en los discursos de los titulares de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General una referencia a la *anacrónica supervivencia* del Gibraltar inglés. España no deseaba multilateralizar el contencioso con Gran Bretaña por dos razones: 1) su propia resistencia a aceptar la aplicación de los principios y procedimientos de la descolonización a las que consideraba sus *provincias* africanas (Ifni, Sahara, Fernando Poo y Rio Muni); y 2) su incertidumbre sobre las consecuencias que la aplicación de tales principios y procedimientos podía tener sobre la reivindicación española de Gibraltar.

Sin embargo, cuando en 1963 Bulgaria y Camboya solicitaron la inclusión de Gibraltar en el orden del día del entonces temible *Comité de los Veinticuatro*, órgano subsidiario de la Asamblea General donde se tejían las resoluciones descolonizadoras, el gobierno español no tuvo más remedio que aceptar el envite. Naturalmente, ni Bulgaria ni Camboya se movían por el afán de satisfacer a un país, España, con el que no mantenían relaciones diplomáticas y cuyo régimen político detestaban, sino por el de denunciar la presencia militar de Gran Bretaña, dentro de la política de acoso a las *bases extranjeras* en los territorio no autónomos, característica del fundamentalismo anticolonialista de la época.

Jurídica y políticamente la situación que planteaba Gibraltar era del mayor interés. Desde un punto de vista jurídico, el objetivo español era salvaguardar derechos conforme al tratado de Utrecht e impedir que la población gibraltareña fuera reconocida como titular de un derecho de libre determinación susceptible de conducir a la independencia del territorio autónomo o a su asociación con Gran Bretaña⁸. Desde un punto de vista político se trataba de que Naciones Unidas endosara la negociación bilateral hispano-británica

⁸. De hecho, cuando el 15 de septiembre de 1963 intervino por vez primera ante el *Comité de los Veinticuatro*, Sir Joshua Hassan, *Ministro Principal* de Gibraltar, sostuvo que los gibraltareños querían la independencia, pero siendo ésta prácticamente imposible por las circunstancias físicas de la Colonia, se contentaban con asociarse libremente a Gran Bretaña, a la que entregaban su Moneda, Defensa y Asuntos Exteriores.

como la vía para llegar a un acuerdo poniendo fin a una situación colonial mediante la retrocesión de Gibraltar a España.

España se apoyó en el numeral 6 de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, según el cual «todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente...la integridad del territorio de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta», para sostener que si la voluntad de la actual población de Gibraltar era determinante del futuro del territorio, lejos de eliminar, acabaría consolidando la situación colonial. Esta población tenía su origen en dicha situación y era uno de los elementos que ahora la definía⁹. Sus *intereses* debían ser tenidos en cuenta, pero reconocer que era titular de un derecho de libre determinación contrariaba los principios y objetivos del proceso de descolonización. Los *herederos* de la población originaria de Gibraltar, que siguiendo la costumbre de la época había abandonado casi en su totalidad la plaza en 1704, estaban muy cerca, a siete kilómetros, donde junto a una ermita a la que se habían trasladado *provisionalmente* las autoridades municipales, con sus archivos, estandartes y enseñas, se había fundado la ciudad de San Roque. Es ahí, según reza su título, donde «reside la muy noble y más leal ciudad de Gibraltar»¹⁰.

Las resoluciones de la Asamblea General adoptadas a partir de 1965 no han permitido a España recuperar Gibraltar, pero sí satisfacer el objetivo que se había marcado al verse forzada a jugar la partida en el campo de la descolonización. Aunque es improbable que la referencia del numeral 6 de la resolución

⁹. El primer censo de población civil hecho en 1753 dio una cifra de 1.816 residentes (de ellos, 597 genoveses, 575 judíos, 434 británicos, 185 españoles y 25 portugueses). En 1810 la población ascendía a 3.197 individuos (de ellos, 886 genoveses, 665 españoles, 650 portugueses, 489 judíos, 403 británicos y 104 italianos). Fue en 1814 cuando se produjo un proceso de inmigración masiva que elevó la población por encima de las 10.000 personas. El primer estatuto de «gibraltareño» aparece en la *Inmigrants and Aliens Order* (1885) que lo define como todo residente en Gibraltar al que el Gobernador de la colonia conceda tal condición. Hoy los «gibraltareños» son más de 20.000. Sobre la evolución histórica de la población de Gibraltar y su articulación política, *vid.* J. UXO PALASÍ, «Evolución de la identidad gibraltareña», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 13 y ss., que sigue en parte a G. RICO, *La población de Gibraltar*, Editora Nacional, Madrid, 1967.

¹⁰. No deja por eso de ser «pintoresco» que en 2004 los laboristas gibraltareños del señor Bossano, en la oposición, pretendan celebrar el tricentenario de la ocupación angloholandesa como el 300º aniversario de «Our Liberation from Spanish Rule». Como ha advertido inteligentemente el gobierno de Gibraltar semejante afirmación «is factually nonsensical and politically unhelpful to Gibraltar. At the very heart of Gibraltar's case for self-determination lies precisely the fact that the current people of Gibraltar and their ancestors have never been under Spanish Rule» (www.gibraltar.gov.uk, 28/04/2004).

1514(XV) tuviese que ver con el supuesto planteado por el gobierno español, las resoluciones de Naciones Unidas no adoptaron la tesis británica según la cual allí donde hay un territorio no autónomo hay una población con derecho de libre determinación. Teniendo en cuenta el trato deparado por Gran Bretaña a los mil doscientos habitantes autóctonos de la isla de Diego García, *transferidos* (¿deportados?) entre 1966 y 1971 a Mauricio con una compensación de cinco millones de libras, para facilitar la instalación de la base militar más importante en el corazón del Océano Índico, arrendada a los Estados Unidos, el discurso británico era bastante cínico y, por supuesto, muy interesado, pues por aquél entonces la voluntad y los deseos de la población de Gibraltar, dependiente en gran medida de la base militar, del astillero y de las inversiones británicas y con un limitado autogobierno, coincidían con los de Gran Bretaña¹¹.

Teniendo en cuenta los motivos por los que Gibraltar fue incluido en el orden del día del *Comité de los Veinticuatro*, no ha de extrañar que esta constatación facilitara apoyos al planteamiento español entre países que no simpatizaban precisamente con el régimen franquista, aunque esta circunstancia, unida al hecho de que la cuestión se localizaba en Europa, entre países europeos (y *colonialistas*), explica también las iniciales vacilaciones y ambigüedades de los órganos intervinientes y el sentido del voto de algunos países. A partir de ahí, el hermanamiento con la reivindicación de la República Argentina sobre las islas Malvinas (Falklands para Gran Bretaña) favoreció el curso de la reivindicación española, al contar con el apoyo muy mayoritario de los países latinoamericanos.

En 1964 el *Comité de los Veinticuatro* adoptó un consenso, que un año después se tradujo en la resolución 2070 (XX) de la Asamblea General, invitando a España y Gran Bretaña a iniciar *sin demora* negociaciones sobre Gibraltar en pos de una solución conforme con la resolución 1514 (XV) y teniendo presentes los *intereses* de la población del territorio. España se sintió satisfecha porque la resolución reconocía su condición de *parte* en el asunto, urgía negociaciones bilaterales con Gran Bretaña y mencionaba los *intereses* de la población como un factor a tener en cuenta, pero no hacía referencia a la *voluntad*, ni siquiera a los *deseos* de dicha población. La resolución, a su vez, no comprometía la orientación que pudiera darse a la solución de la cuestión. Se hablaba de la resolución

¹¹. De hecho en las elecciones legislativas de 1969 un denominado «Partido de la integración con Gran Bretaña», dirigido por el comandante Robert Peliza, obtuvo el mayor número de votos y pudo formar un gobierno de coalición que terminó en 1972. El gobierno británico descartó esta opción a partir del *Hattersley Memorandum* de 1976 y aunque ocasionalmente se trae a colación por algún diputado en los debates parlamentarios sobre Gibraltar (*vid.* por ejemplo, Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, 19 de junio de 2002), está fuera de plano.

1514 (XV) *in toto*, sin aludirse expresamente a su numeral 6; se instaba una solución negociada, pero no se decía que su objetivo fuera la retrocesión de Gibraltar a España. De ahí que también Gran Bretaña, que había expresado reservas al consenso de 1964, acabase votando a favor de la resolución 2070 (XX).

En los años siguientes el compromiso de la Asamblea General con la posición española fue aumentando escalonadamente. En 1966 la resolución 2231 (XXI) rogó a los gobiernos español y británico: 1) que se abstuvieran de actos que obstaculizaran el éxito de las negociaciones; y 2) que apresuraran la descolonización del territorio. En 1967 la resolución 2353 (XXII) condenó la organización por Gran Bretaña de un referendun en Gibraltar, estimándolo contrario a la resolución 2231 (XXI), y aludió por vez primera al numeral 6 de la resolución 1514 (XV) para su fundamentación. En 1968 la resolución 2429 (XXIII) alcanzó el clímax: lamentó el incumplimiento británico de la resolución 2353 (XXII), declaró que el mantenimiento de la situación colonial era contrario a los propósitos y principios de la Carta y de la resolución 1514 (XV) y requirió a la potencia ocupante para que le pusiese término *antes del 1 de octubre de 1969*, iniciando de inmediato las negociaciones previstas con el Gobierno español.

Conviene traer a colación una y otra vez estas resoluciones porque, como ha observado Máximo Cajal, en Gran Bretaña (y en el Peñón) se ha venido invocando en favor de Gibraltar la doctrina de Naciones Unidas sobre libre determinación con flagrante olvido o desconocimiento de la forma en que la Asamblea General la ha aplicado en este caso, o se ha rechazado esta aplicación por estimarla (así, el antiguo gobernador del Peñón, W.G.F. Jackson, *The Rock of the Gibraltarians*, 1987) resultado de las maniobras de una mayoría de países poco recomendables que apoyaron a un régimen que aún lo era menos en el contexto de una coyuntura poco favorable para Gran Bretaña¹².

III. NEGOCIACIONES HISPANO-BRITÁNICAS EN 1966: RUPTURA Y CONFRONTACIÓN¹³

Había habido negociaciones entre España y Gran Bretaña a partir del 18 de mayo de 1966, condenadas desde el inicio al fracaso por los propósitos dia-

¹² M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar, ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003, p. 245.

¹³ Vid. MAE, *Nuevo Libro Rojo*, cit., con los documentos presentados a la Cortes sobre las negociaciones con Gran Bretaña iniciadas el 18 de mayo de 1966, pp. 25-122 y 167-294 y documentos 1-45 y 176-222 (pp. 323-591 y 899-991). Vid. un relato sucinto en F. OLIVIE, «Gibraltar y la política exterior de España 1704-1969», en *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 108-121.

metralmente opuestos de las partes. Para España se trataba de recuperar la soberanía sobre Gibraltar, un objetivo por el que estaba dispuesta a las más amplias concesiones: la aceptación de la base militar británica (lo que nos había enajenado los votos del bloque socialista en la ONU) y un estatuto privilegiado para los gibraltareños¹⁴. Para Gran Bretaña, en cambio, negociar la soberanía era absolutamente improcedente; se trataba sólo de zanjar los problemas originados por la aplicación del plurisecular tratado de Utrecht (de ahí su propuesta, en octubre de 1966, reiterada en febrero de 1967, de someter a la Corte Internacional de Justicia las diferencias sobre la aplicación e interpretación del tratado) y de *volver a la normalidad*, esto es, la revocación de las medidas restrictivas a la comunicación terrestre adoptadas por el Gobierno español, la derogación tácita de las limitaciones convencionales no ejercidas por España durante años. A partir de ahí el gobierno británico podía promover vías para mejorar las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza¹⁵.

¹⁴ Ya en la primera reunión negociadora Castiella propuso un Acuerdo con cuatro artículos: el artículo 1 cancelaba el artículo X del tratado de Utrecht, devolviendo a España la soberanía sobre el Peñón; los artículos 2 y 3 aceptaban una Base militar británica y un régimen especial para los habitantes del Peñón, que debían ser objeto de sendos convenios anejos al Acuerdo. El artículo 4 disponía la entrada en vigor del Acuerdo una vez que dichos convenios hubiesen sido firmados por las partes y registrados en Naciones Unidas. *Vid. Razones de España sobre Gibraltar*, Aguilar, Madrid, 1966, pp. 52-53; C. ANGUITA, «Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: el último pacto anglo-español», *Estudios Internacionales de la Complutense*, Facultad de Ciencias de la Información, Sección Departamental de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, vol. 2, 2000-1, pp. 29-51, en p. 32.

¹⁵ *Vid.* las propuestas británicas hechas en la reunión negociadora del 12 de julio de 1966: Gran Bretaña estaba dispuesta a derribar la *verja* si España admitía que el Puesto de Policía y Control de La Línea era una frontera internacional normal; asimismo, reduciría a lo puramente *municipal* el aparato institucional de Gibraltar y permitiría a España el uso del aeródromo del istmo, que permanecería bajo control británico; España podría nombrar un Alto Comisario en Gibraltar con funciones y estatuto consular y Gran Bretaña estudiaría con España la forma de reducir el contrabando. El Gobierno español dio respuesta a estas propuestas en la reunión negociadora del 6 de septiembre. España estaba dispuesta a nombrar un Alto Comisario en Gibraltar siempre que se constituyera en el único interlocutor del Gobernador británico de la plaza para velar por la aplicación correcta del régimen pactado en Utrecht; también estaba dispuesta a considerar las formas de cooperación en la lucha contra el contrabando. Pero rechazó lo demás, incluido el uso del aeródromo bajo control británico, que hubiese comportado una aceptación implícita de la soberanía de Gran Bretaña sobre el istmo y una concesión de facilidades en espacio aéreo español para su uso, amén de la asunción de una parte de los gastos de mantenimiento. De hecho, en declaración de 5 de enero de 1967, cuando las negociaciones habían sido ya interrumpidas, el Gobierno británico sostuvo, audaz, que había adquirido el derecho al uso exclusivo del espacio aéreo contiguo al Peñón desde el momento en que había construido el aeródromo en el istmo. Se trataba de un círculo de tres millas de radio con centro en el Peñón donde se prohibía el tráfico aéreo no autorizado por la *Royal Air Force* (RAF) británica.

Este diálogo de sordos acabó (con el diálogo, no con los sordos) el día en que Gran Bretaña pretendió que España –justo cuando reclamaba la devolución de Gibraltar– reconociera la soberanía británica sobre la parte del istmo adyacente a las murallas de la plaza ocupada *de facto* y acotada por la *verja*¹⁶. Entretanto, la tensión había ido subiendo, paso a paso, con medidas unilaterales que provocaban la protesta y reacción del contrario. Gran Bretaña reforzó el autogobierno y promovió un salto cualitativo en la naturaleza política de las autoridades locales; en mayo de 1969 otorgó a Gibraltar una *Constitución* cuyo preámbulo afirmaba que: «el Gobierno de Su Majestad no concertará acuerdo alguno en virtud del cual el pueblo gibraltareño pase a depender de la soberanía de otro Estado contra su voluntad, libre y democráticamente expresada»¹⁷. España, por su parte, aumentó progresivamente las restricciones al tráfico terrestre de personas y mercancías, iniciado en 1954, hasta acabar por bloquear toda suerte de comunicaciones, incluidas las telegráficas y telefónicas¹⁸; negó el sobrevuelo del espacio aéreo español a la aviación militar británica y estableció una *zona prohibida* a vuelos extranjeros, incluso civiles, que abarcaba el Campo de Gibraltar y una parte de la Bahía de Algeciras¹⁹.

La desigualdad de las partes y el apoyo masivo de la población de Gibraltar a Gran Bretaña condujeron fatalmente a España a un callejón sin salida,

¹⁶. Fue en la reunión de 12 de julio de 1966 cuando por vez primera hizo Gran Bretaña una declaración explícita de soberanía sobre «el territorio entre la verja fronteriza de Gibraltar y el pie de la Roca». De inmediato, el Gobierno español reiteró su protesta por la ocupación británica ilegal de una parte del istmo, solicitando su terminación y el derribo de la *verja* (Nota del Ministerio de AAEE a la Embajada de S.M. Británica en Madrid de 21 de julio de 1966). Estos documentos han sido reproducidos últimamente en *Estudios sobre Gibraltar*, cit., Anexos X y XI, pp. 318-319.

¹⁷. «The Gibraltar Constitution Order 1969», de 23 de mayo (*Gibraltar Gazette* num. 1195, 30 de mayo de 1969, suppl.). Sobre la evolución constitucional de Gibraltar, *vid.* C. IZQUIERDO, *Gibraltar en la UE. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Ed. Tecnos-UAM Ediciones, Madrid, 1996, pp. 50-53 y 65-70.

¹⁸. Orden del Ministerio de Hacienda de 4 de octubre de 1966 (BOE del 5) por la que se suprime la Aduana subalterna de la Línea de la Concepción, estableciéndose provisionalmente un punto habilitado de tercera clase dependiente de la Aduana de Algeciras; Orden de Presidencia del Gobierno de 7 de junio de 1969 por la que se dispone el cierre del puesto de policía y control de La Línea de la Concepción (BOE del 9); Orden del Ministerio de Hacienda de la misma fecha por la que se suprime el punto habilitado de tercera clase dependiente de la Aduana de Algeciras (BOE del 9); Orden de Presidencia del Gobierno de 1 de octubre por la que se suprimen las comunicaciones telefónicas y telegráficas.

¹⁹. Orden de Presidencia del Gobierno de 11 de abril de 1967 (BOE del 12) que modifica la de 10 de enero de 1963 sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo.

pues el recurso a la fuerza —una aventura cuyas consecuencias vivió Argentina en las Malvinas— estaba descartado. Considérese, por ejemplo, la *zona prohibida* a los vuelos. En decenas de notas de protesta quedó consignada su violación por las aeronaves británicas, pero jamás se arriesgó el gobierno español a exigir su aterrizaje inmediato en uno de los aeropuertos españoles conforme al apartado c) del artículo 9 de la Convención de Aviación Civil Internacional²⁰. España probó así que era muy difícil, por situación y meteorología, aterrizar y despegar en Gibraltar sin penetrar en espacio aéreo español; pero también Gran Bretaña demostró que, a pesar de la prohibición, ese espacio podía ser regular y diariamente forzado sin consecuencias.

La política inspirada por el ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando María Castiella, que muchos años atrás, en 1941, había publicado con José María de Areilza una extensa monografía que hacía de Gibraltar la primera de las entonces muchas reivindicaciones territoriales de España²¹, devolvió al Estado una cierta dignidad, pero fue finalmente no sólo estéril, sino contraproducente, al alimentar en la población local un espíritu de supervivencia en un medio hostil²², favorecer la cristalización de una identidad gibraltareña y, en Gran Bretaña, hacer que su causa, mediante el *lobbying* adecuado, fuera vista con simpatía y hasta reanimara los estereotipos antiespañoles, especialmente en los sectores soliviantados por la pérdida del Imperio. El Campo de Gibraltar avanzó con (aunque menos que el resto de) España, pero no dieron los frutos esperados las medidas específicas para su desarrollo alternativo, con las que se querían paliar las pérdidas de empleo²³ y tráfico comercial deducidas del bloqueo y eliminar las fuentes de la dependencia de la población del Campo respecto del Peñón²⁴. Además, faltó decisión para organizar territorial

²⁰ Vid. A. MARQUINA, «La pista de aterrizaje de Gibraltar», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, 1981-2, pp. 305-331.

²¹ J. M. DE AREILZA y F. M. CASTIELLA, *Reivindicaciones de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1941, pp. 95-134.

²² A pesar de que el Gobierno español trató de paliar ese efecto concediendo a los gibraltareños facilidades para adquirir la nacionalidad española, fijar su residencia o trabajar en España (Decreto-Ley 13/69, de 11 de julio (BOE del 14), desarrollado por Orden de la Presidencia del Gobierno del 19 (BOE del 21).

²³ En junio de 1969 cuando se interrumpe el flujo laboral a Gibraltar desde el Campo el número de trabajadores españoles que se desplazaban diariamente al Peñón era de 4.899. Vid. J. UXÓ PALASI, «Evolución de la identidad gibraltareña», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., p. 33.

²⁴ Sobre la economía de Gibraltar y del Campo de Gibraltar vid. A. FERNÁNDEZ DÍAZ y J. UXÓ GONZÁLEZ, «Aspectos económicos del problema de Gibraltar» y S. del CAMPO, «Gibraltar y su campo en la actualidad», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 175-213 y 233-252.

y administrativamente el Campo de la manera más adecuada para satisfacer el objetivo último perseguido.

Con el cese de Castiella —al que se trató de desacreditar sugiriendo que con él el Ministerio se había transformado en el Ministerio del *Asunto Exterior*— la cuestión de Gibraltar se estancó; más aún, prácticamente se hibernó. El Gobierno renunció a nuevas iniciativas; los titulares del Ministerio siguieron aprovechando el debate anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas para una rutinaria mención del asunto; los órganos de la descolonización agradecieron la desaceleración española, pues tampoco ellos sabían como seguir adelante. De ahí la adopción de *consensos* sucesivos cortados con el mismo patrón, donde se recuerdan las resoluciones precedentes, sobre todo la 2429 (XXIII), y se expresa la esperanza en una reanudación de las negociaciones que permita resolver definitivamente el problema²⁵.

IV. LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA: DECLARACIÓN DE LISBOA DE 10 DE ABRIL DE 1980

A la muerte del general Franco, la instauración en España de un régimen constitucional democrático y su previsible ingreso en la OTAN y en las Comunidades Europeas invitaban a superar el punto muerto, pues no había dejado de alegarse el carácter autocrático del régimen franquista para justificar la negativa británica a ceder la soberanía sobre Gibraltar.

No cabía, sin embargo, sacar de este hecho consecuencias apresuradas. Cincuenta años atrás, en 1931, los dirigentes de la Segunda República también creyeron que la caída de la monarquía borbónica sería decisiva para la recuperación del Peñón por vía negociada, ignorando que en cuestiones de Estado la mala imagen de una dinastía o de un dictador se encuentra en el círculo adjetivo, no sustancial, de las respuestas no cooperativas. En el conflicto de las Malvinas (1982) Gran Bretaña insistió en que no podía entregar las islas a la *Junta Militar* argentina; meses atrás el gobierno británico parecía, sin embargo, más ocupado en concluir ventajosos contratos de venta de armamento con esa misma *Junta Militar* que en interesarse por los miles de ciudadanos *desaparecidos*. La liquidación del régimen franquista favorecía la negociación en la me-

²⁵. Más adelante, cuando tales negociaciones se reanudaron, los consensos del Comité de los Veinticuatro, las decisiones de la IV Comisión y las resoluciones de la Asamblea General se hicieron eco de ellas y llamaron a la cooperación de las partes en el marco de los procesos iniciados. *Vid.* el texto de algunos de estos consensos y resoluciones de la Asamblea General en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., pp. 75-99.

dida en que privaba a Gran Bretaña de una excepción preliminar, pero no implicaba una modificación de su oposición de fondo a la pretensión española. Además, ahora Gran Bretaña contaba con la baza adicional de la aspiración de España a ser miembro de las Comunidades Europeas, que el gobierno británico podía vetar. Gran Bretaña perseguía, una vez más, el levantamiento de las restricciones impuestas por España a Gibraltar de conformidad con el artículo X del tratado de Utrecht; España trataba de que Gran Bretaña aceptara una negociación que no excluyera la cuestión de la soberanía y, en todo caso, que no utilizase Gibraltar para obstaculizar su candidatura europea²⁶. Había, pues, que proceder discretamente, por pequeños pasos.

La *Declaración de Lisboa*, un acuerdo político o no normativo suscrito el 10 de abril de 1980 por el Ministro de Asuntos Exteriores español, Marcelino Oreja, y el Secretario del *Foreign Office* británico, Lord Carrington, fue punto de partida para la reanudación formal de las negociaciones²⁷. Dos semanas antes, el 27 de marzo, el Congreso de los Diputados había aprobado una proposición no de ley en la que se consideraba conveniente el *restablecimiento gradual de las comunicaciones terrestres* y se invitaba al Gobierno a la apertura de la *verja* siempre que los avances de la negociación lo permitieran²⁸. De hecho, la incomunicación telefónica había sido levantada ya en diciembre de 1977 y en los primeros meses de 1980 se había iniciado la práctica de conceder permisos especiales de paso por el puesto de La Línea por causas familiares y humanitarias.

²⁶. De hecho, tanto en la visita del Secretario del *Foreign Office*, David Owen, a Madrid en septiembre de 1977, como en la que giró el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, a Londres al mes siguiente, para entrevistarse con el *Premier* Callaghan, los británicos insistieron en el levantamiento de las restricciones impuestas a Gibraltar antes del ingreso de España en las Comunidades Europeas. Al parecer, la entrevista Suárez-Callaghan fue muy tensa en relación con este punto. Callaghan le recordó a Suárez que se cazan más moscas con miel que con vinagre.

²⁷. Hubo encuentros previos, organizados por los ministros Oreja y Owen en Estrasburgo (noviembre de 1977), París (marzo de 1978), Londres (julio de 1978) y Madrid (diciembre de 1978).

²⁸. Numeral 3 de la Proposición No de Ley. En los numerales siguientes del mismo documento se urgían iniciativas del Gobierno y de la Junta de Andalucía para «restablecer y profundizar intercambios culturales, económicos, científicos...entre la población del Campo de Gibraltar y la del Peñón, facilitando así un mayor conocimiento y acercamiento» (numeral 4) y se instaba al Gobierno a proceder en el plazo más breve posible a «revisar y hacer realidad los estudios y proyectos relacionados con el Campo de Gibraltar...a fin de establecer un plan coherente para la reactivación de la comarca, especialmente en lo que se refiere a comunicaciones, infraestructura industrial y otras realizaciones que contribuyan a la creación de puestos de trabajo en la zona» (numeral 5).

La *Declaración de Lisboa*, que consta de seis párrafos numerados²⁹, comienza afirmando el propósito de las partes de «resolver el problema de Gibraltar en un espíritu de amistad y de acuerdo con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas» (num.1), habiendo acordado, en consecuencia, «iniciar negociaciones a fin de solucionar todas las diferencias» (num.2). Los párrafos siguientes expresan la sustitución de la política de confrontación por otra de cooperación: las partes habían acordado «el restablecimiento de comunicaciones directas en la región» (num.3, 1º), el Gobierno español había «decidido suspender la aplicación de las medidas actualmente en vigor» (num.3, 2º) y ambos Gobiernos habían convenido que «la futura cooperación» estaría basada en «la reciprocidad y la plena igualdad de derechos» (num.3, 3º). Siendo más explícitos, los dos Gobiernos decían valorar y contemplar con interés «los pasos que se irán adoptando por una y otra parte» que, a su juicio, habían de abrir el camino «hacia un entendimiento más estrecho entre aquéllos directamente afectados en el área» (num. 3, 3º) y, a tal efecto, reconociendo «la necesidad de desarrollar una cooperación práctica mutuamente beneficiosa», se comprometían a la mutua toma en consideración de sus propuestas (num. 4). El numeral 5 constataba las posiciones de cada parte sobre el papel de la población de Gibraltar en relación con la solución definitiva: «El Gobierno español», se dice, «al reafirmar su posición respecto al restablecimiento de la integridad territorial de España, reitera su intención de que, al término de las negociaciones, queden plenamente salvaguardados los intereses de los gibraltareños». Asimismo, «el Gobierno británico mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos libre y democráticamente expresados de la población de Gibraltar, tal y como se hallan recogidos en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar». Finalmente, el último párrafo de la declaración preveía la reunión de funcionarios de las partes «tan pronto como sea posible para preparar las medidas prácticas necesarias que permitan el cumplimiento de los propósitos acordados», considerándose que estos preparativos podían quedar ultimados «antes del 1 de junio (de 1980)».

V. DIVERGENCIAS DE INTERPRETACIÓN

Lamentablemente, antes de que se llegara a esta fecha las discrepancias sobre la interpretación de las previsiones del numeral 3 de la declaración se elevaron como un obstáculo insalvable para su aplicación. Para el Gobierno británico el levantamiento de toda clase de restricciones y, en particular, la

²⁹ El texto completo puede verse en *Revista de Estudios Internacionales* vol. 1, 1980-2, pp. 647-648. También en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., p. 51.

apertura de la *verja*, era una condición previa al inicio de las negociaciones y a la concertación de cualesquiera medidas de cooperación; en cambio, para el Gobierno español las restricciones al tráfico aéreo eran ajenas a los compromisos asumidos y, en lo tocante a la *verja*, su apertura debía ser simultánea al inicio de las negociaciones y a algunas realizaciones prácticas de los principios de reciprocidad e igualdad de derechos mencionados por la declaración, como el derecho de pernócta y la no discriminación laboral y sindical de los españoles en Gibraltar.

En aquellas fechas el Príncipe de Gales, Carlos, contrajo matrimonio con Diana y visitó Gibraltar en su *luna de miel*. Nadie ha establecido una relación de causalidad entre este hecho y la desventura de la pareja, pero es indudable que por su valor simbólico no fue un gesto que aliviara las dificultades de aplicación de la *Declaración de Lisboa*. Esta, desde luego, había sido redactada de manera que las partes tuvieran siempre una escapatoria airosa. Si los signatarios aspiraban a resolver *todas las diferencias* de acuerdo con las resoluciones *pertinentes* de las Naciones Unidas, el ministro Oreja sugirió a los pocos días ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso que el marco de las negociaciones estaba delimitado por el numeral 6 de la resolución 1514 (XV) y por las sucesivas resoluciones de la Asamblea General sobre Gibraltar, agregando –voluntarioso– que el compromiso británico con la población del Peñón había de entenderse en el sentido de que no se concertarían acuerdos por los que la población, no el territorio, pasase a depender contra su voluntad de la soberanía española. Esta argumentación hubiera sido más persuasiva en boca de Lord Carrington que, por su parte, ya había colado en la Declaración la mención a la *Constitución* de Gibraltar, aunque fuera como afirmación de parte cuyo alcance no tenía interés en precisar. En cuanto a las resoluciones *pertinentes* de Naciones Unidas, puesto que las resoluciones 2353 (XXII) y 2429 (XXIII), que son las que presuponen la aplicación del numeral 6 de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, fueron siempre combatidas por los representantes británicos, ¿no podía sostener Gran Bretaña que eran *pertinentes* sólo las resoluciones consentidas por ambas partes?

Probablemente el ministro Oreja había aceptado *bona fide* una redacción que en su literalidad permitía al Gobierno británico exigir de España la añorada *vuelta a la normalidad* sin contraprestaciones antes de comenzar unas negociaciones que habían de centrarse en formas de cooperación que, con el tiempo, aproximasen los deseos de los gibraltareños al designio reintegrador de España. Sin embargo, aunque implícitamente la declaración admitía el planteamiento de la cuestión de la soberanía, al referirse a la solución de *todas las diferencias* y registrar la posición española sobre el restablecimiento de la

integridad territorial, en parte alguna se fijaba un objetivo final de las negociaciones compartido por los signatarios. El Gobierno español podía tener ahora fe en la virtud política a largo plazo de los programas de cooperación técnica y administrativa, pero a corto plazo podía recelar que el gobierno británico se limitaría a soportar, sin levantarse de la silla, las reclamaciones españolas de soberanía, y permanecer cómodamente donde se encontraba desde hacía doscientos setenta años. De ahí, posiblemente, que el gobierno español quisiera exorcizar los malos pensamientos vinculando la ejecución de las obligaciones contraídas con el inicio mismo de la primera ronda de negociaciones y la obtención anticipada de algunos frutos incoados en la declaración que podían ser apreciados por la opinión pública española, particularmente en el Campo de Gibraltar, por su valor emblemático (pernocta en Gibraltar) o efectivo (derechos sociales de los trabajadores españoles en la plaza).

VI. EL CANJE DE CARTAS DE 8 DE ENERO DE 1982: DAÑOS COLATERALES DE LA GUERRA DE LAS MALVINAS

A comienzos de 1982 pareció que iba a superarse el punto muerto con la aceptación de la interpretación española³⁰. El 8 de enero el Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, que había logrado previamente la autorización parlamentaria para formalizar la adhesión de España a la *Alianza Atlántica*³¹, se

³⁰. Antes, el 7 de enero y el 23 de septiembre de 1981 el ministro de AAEE, José Pedro Pérez Llorca, se había entrevistado respectivamente con Ian Gilmour, adjunto al Secretario del *Foreign Office*, Lord Carrington, y con el mismo Lord Carrington. Entre una y otra cita un informe del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes (*Gibraltar: the Situation of Gibraltar and United Kingdom Relations with Spain 1980-1981*), hecho público el 22 de julio, conocido como *Informe Kershaw*, había propugnado la negociación del futuro del Peñón entre Londres y Madrid, de acuerdo con el numeral 2 de la *Declaración de Lisboa*. Este informe, muy favorable para los planteamientos e intereses españoles, causó sensación en Gran Bretaña, siendo desautorizado en cierto modo por el *Foreign Office* al publicar un *Addendum*.

³². El debate de esta cuestión abundó en alegatos a favor y en contra de condicionar la adhesión, de una u otra forma, a la obtención de garantías o de bases firmes para la recuperación de Gibraltar. Incluso se llegó a sostener la inconstitucionalidad de la adhesión en la medida en que la obligación de legítima defensa colectiva expresada en el tratado imponía a España acudir en defensa del Gibraltar *inglés* frente a un ataque armado de terceros. Como ha observado el almirante Ángel Liberal Lucini («Análisis del aspecto militar del problema de Gibraltar», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 215-232, en p. 220) de haber condicionado la adhesión a la devolución de Gibraltar España no habría entrado en la Alianza, sin disminuir por ello nuestra implicación en sus planes a partir de los convenios con Estados Unidos. Al final,

entrevistó en Londres con la Primer Ministra británica, Margaret Thatcher, acordándose en cartas canjeadas ese mismo día³² iniciar las negociaciones el 20 de abril, fecha en la que se restablecerían las comunicaciones de acuerdo con lo previsto en la *Declaración de Lisboa*³³. El Gobierno español tomaba nota de que «el nuevo régimen aplicable en Gibraltar, que estará vigente en la fecha arriba indicada, modifica la situación existente antes de 1969 al eliminar factores que a juicio del Gobierno español eran discriminatorios y que considera fundamentales». Concretamente, «queda asegurada la igualdad para los españoles en Gibraltar en cuanto al derecho a pernoctar y en materia de empleo, seguridad social, salarios y derecho a formar parte de sindicatos». En las cartas no se alude al tráfico aéreo, habiéndose especulado con promesas hechas por el Presidente del Gobierno español. Pero una moción del Congreso de los Diputados de 12 de marzo de 1982 precisaba, al avalar en su conjunto los planteamientos reflejados en las cartas, que «las medidas de seguridad adoptadas por el Gobierno español relativas al espacio aéreo sobre el territorio español y el control sobre las aguas de la Bahía de Algeciras nada tienen que ver con las medidas del artículo X del Tratado de Utrecht».

Días antes de la fecha prevista el *conflicto de las Malvinas* entre Argentina y Gran Bretaña convirtió estos planes en agua de borrajas, forzando un aplazamiento de las negociaciones y de los compromisos a ellas vinculados

la autorización dada por las Cortes Generales *recomendaba* al Gobierno que «en la negociación que tendrá lugar en el seno de la Alianza Atlántica» prestase *especial consideración*, entre otros extremos, a que «la recuperación de Gibraltar es primordial» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 29 de octubre de 1981, nº 193, pp. 11452 y ss.). Vid. C. DEL ARENAL y F. ALDECOA (ed.), *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, pp. 265-266. Que las partes en un contencioso territorial sean miembros de una misma organización de cooperación política y militar hace difícilmente sostenibles las políticas de confrontación y favorece el enfriamiento del contencioso, pero no asegura en absoluto su solución, como las complicadas relaciones greco-turcas en el seno de la Alianza han venido confirmando. En este sentido sugerir que la recuperación de Gibraltar sería una fruta que caería madura del árbol de la Alianza era, cuando menos, poco realista. Lo que España hizo fue tomar medidas para evitar que la membresía OTAN ofreciera ventajas al Gibraltar inglés. En este sentido se dispuso que no se aceptarían en puertos españoles unidades navales procedentes de —o con rumbo a— Gibraltar ni tampoco, en el espacio aéreo y los aeródromos españoles, aeronaves de Estado extranjeras con el mismo origen o destino. Por otro lado, no se aceptó que la participación de unidades españolas en ejercicios OTAN estuviese coordinada por autoridades británicas en Gibraltar o que desde Gibraltar se condujesen operaciones en que participasen unidades españolas.

³² Vid. en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., pp. 52-53.

³³ A. MARQUINA, «La entrevista Calvo- Sotelo/Margaret Thachter, fin e inicio de un proceso en Gibraltar», *Revista de Estudios Internacionales (REI)*, enero-marzo 1982, pp. 125-136.

hasta el 25 de junio³⁴. De hecho, Gibraltar fue uno de los escenarios del conflicto, como punto de partida o de abastecimiento de la fuerza expedicionaria y presunto objetivo de comandos argentinos³⁵.

Al fin las Malvinas no fueron ni tan *distantes* ni tan *distintas* como pretendió Calvo-Sotelo en su afán por salvar un proceso trabajosamente reactivado. El espíritu imperial destilado por la victoria británica, la percepción de Gibraltar como símbolo de la vieja potencia naval, los prejuicios históricos y la inevitable posición de España en el conflicto (que no podía aplaudir el recurso a la fuerza, pero conceptual y sentimentalmente tenía que estar con Argentina) alimentaron una atmósfera política y social en absoluto indicada para acometer las negociaciones que España deseaba, por lo que el propio Gobierno español propuso al británico un aplazamiento *sine die*, aceptado de inmediato³⁶. El hecho de que el vendaval se llevara con él a Lord Carrington, que hubo de dimitir como Secretario del *Foreign Office*, fue una dificultad añadida. La *Declaración de Lisboa*, dijo más adelante (el 3 de febrero de 1983) ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado el titular de esta cartera, Fernando Morán, es un «acuerdo montado sobre los hombros de un señor y cuando este señor desaparece el acuerdo se hunde». El sucesor de Carrington, Francis Pym, no albergaba propósito alguno de negociación con España.

³⁴. Comunicado de 8 de abril de 1982. Vid. en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., p. 54.

³⁵. Haciéndose eco de noticias publicadas por el semanario *The Sunday Times*, un comunicado de la OID de 10 de octubre de 1983 confirmó la interceptación por los servicios de seguridad españoles de un grupo de ciudadanos argentinos que trató de pasar a Gibraltar para llevar a cabo acciones contra las instalaciones militares británicas. El gobierno español entendió que, sin perjuicio de su tradicional apoyo a la República Argentina, debía impedir acciones bélicas contrarias a la legalidad y cuyo alcance político y diplomático podían revestir implicaciones difíciles de determinar. Vid. en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., p. 60.

³⁶. Comunicado de Luxemburgo de 21 de junio de 1982. Vid. en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., p. 55. Al parecer el 19 de junio el MAE español había presentado al *Foreign Office* a través del embajador británico en Madrid un proyecto de declaración conjunta confirmando que el 25 de junio se sentarían a negociar «incluida la cuestión de la soberanía y el futuro status del territorio» con el objetivo de concluir un nuevo instrumento jurídico internacional mediante el que se restablezca la integridad territorial española, respetando al mismo tiempo los intereses de los gibraltareños. El *Foreign Office* rechazó este planteamiento y ello condujo a la suspensión de las negociaciones. En las fechas victoriosas de Malvinas la señora Thatcher se decantaba más bien por promover un desarrollo constitucional que condujese a Gibraltar a una especie de semiindependencia.

VII. EL GOBIERNO SOCIALISTA RECUPERA LA INICIATIVA: DECLARACIÓN DE BRUSELAS DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1984³⁷

Una de las primeras decisiones del Gobierno socialista que accedió al poder en diciembre de 1982 fue la de restablecer el tráfico peatonal entre Gibraltar y La Línea de la Concepción a favor de los españoles y de los residentes británicos del Peñón. Se trató de una medida unilateral³⁸ motivada por el deseo de no penalizar más a las poblaciones locales y de favorecer el clima del encuentro que a los dos días iba a tener Fernando Morán con Francis Pym³⁹.

Dos semanas después, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, Fernando Morán quiso en todo caso subrayar que el planteamiento de la cuestión de la soberanía era una condición expresa del Gobierno para negociar, lo que reiteró en el Senado en febrero de 1983, donde señaló, además, que no era posible consentir que el aeropuerto de Gibraltar, sobre un territorio nunca cedido a Gran Bretaña, se convirtiera bajo bandera británica en un aeropuerto comercial de entrada a España.

Renovar el *espíritu de Lisboa* y fijar de nuevo una fecha para iniciar las negociaciones fue, una vez más, un ejercicio muy complicado. Las previsiones que la situaban en la primavera de 1983 se helaron como la flor del almendro. Lo más relevante del encuentro de Fernando Morán con la señora Thatcher en Londres, en marzo, fue –según lo percibió el Ministro español– que ambos *salieron indemnes*⁴⁰.

³⁷. Vid. A. MORÁN, *España en su sitio*, Plaza y Janés-Cambio 16, Madrid, 1990; A. MARQUINA, «Gibraltar en la política exterior del Gobierno socialista», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, 1985-4, pp. 889-905; G. HOWE, *Conflicts of Loyalty*, McMillan, Londres, 1994.

³⁸. Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, instrumentado por Órdenes Ministeriales de 19 y del 21 (BOE del 11 de diciembre de 1982 y 8 de enero de 1983). La Orden Ministerial de 10 de febrero de 1984 (BOE num. 56) vino a sustituir las Órdenes de 1982.

³⁹. Vid. F. MORÁN, *España en su sitio*, cit., p. 106. Diez años antes, el que iba a ser ministro de AAEE del primer gobierno socialista, había expresado su opinión sobre el problema de Gibraltar en *Una política exterior para España*, Planeta, Madrid, 1980, pp. 249-270.

⁴⁰. Fue este el primer viaje oficial de Morán a Londres. El *Foreign Office* insistió en él y Morán se resistió hasta que se le hizo ver que ya había visitado todas las demás capitales europeas. En la reunión del 17 de marzo la Thachter no aceptó hablar sobre nada que no estuviera en *sus papeles*. Por supuesto rechazaba negociar la soberanía por respeto –dijo– del derecho de autodeterminación de la población de Gibraltar y el compromiso adquirido con ella por el Gobierno británico y sólo parecía interesada en lograr la ejecución del acuerdo (por canje de notas) de 1982. Sin abrir las comunicaciones por tierra España –sostuvo la dama– no entraría en las Comunidades Europeas. En cuanto a la igualdad de derechos entre gibraltareños y españoles, ya estaba –dijo– en vigor en Gibraltar y, en todo caso, los correspondientes actos legislativos eran competencia de las autoridades gibraltareñas. Al parecer la firmeza de Morán, cuya visita se desarrolló en un ambiente agrio y algo accidentado cubierto por la discreción diplomática, sorprendió a la *dama de hierro*.

En abril no hubo negociación, sino la visita a Gibraltar, con motivo de unas maniobras en el Estrecho, de una importante flota británica, una visita que provocó posicionamientos diplomáticos (comunicado de la Oficina de Información Diplomática de 11 de abril y nota de protesta a la OACI del 14 por la utilización de aguas y espacio aéreo de soberanía española)⁴¹, parlamentarios (declaración del Senado del 13) y navales (con el envío de unidades de observación a la Bahía de Algeciras).

La escasa predisposición de Gran Bretaña, tras las Malvinas, para prestar siquiera oído a la cuestión de la soberanía, la insistencia en obtener seguridades previas acerca de los servicios aéreos del Aeropuerto de Gibraltar y las repercusiones de la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas se interfirieron una y otra vez en los numerosos contactos habidos entre las partes a partir de septiembre de 1983 y en las conversaciones técnicas secretas iniciadas en abril de 1984⁴². Pero, finalmente, superando todos los escollos, fue posible alcanzar un acuerdo que plasmó el 27 de noviembre en un comunicado conjunto, la llamada *Declaración de Bruselas*, que se presenta como interpretativa y de ejecución de la *Declaración de Lisboa*. El hecho de que al frente del *Foreign Office* se encontrara ya Geoffrey Howe, y no Francis Pym, favoreció el acuerdo.

La *Declaración de Bruselas* dispuso la puesta en práctica de la *Declaración de Lisboa* en todos sus aspectos antes del 15 de febrero de 1985⁴³. Para

⁴¹. Vid. en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., pp. 56-57.

⁴². La incomunicación por tierra de Gibraltar con el territorio circunvecino, dispuesta por el artículo X del tratado de Utrecht era incompatible con la libertad de circulación consagrada por los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, aplicable bajo determinadas condiciones y limitaciones a Gibraltar. Vid. C. IZQUIERDO, *Gibraltar en la UE...*, cit., pp. 203 y ss. «España», constató la señora Thatcher el 19 de julio de 1983 en la Cámara de los Comunes, «no puede entrar en las Comunidades Europeas hasta que las restricciones fronterizas con Gibraltar sean levantadas». Desde esta perspectiva la *Declaración de Lisboa* (y, luego, la de Bruselas) incorporaron compromisos que, más adelante, España hubiera debido asumir en su condición comunitaria, aunque las declaraciones no los presentan como una aplicación anticipada del acervo comunitario. Es más, en Notas canjeadas el 13 de junio de 1985 (BOE del 5 de diciembre), con ocasión de la firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, se constataba que la adhesión española no implicaba ninguna modificación en la posición de las partes con respecto a Gibraltar y no afectaba al proceso negociador bilateral establecido de conformidad con la *Declaración de Bruselas*.

⁴³. Vid. el texto completo en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, 1985, pp. 331-333. También en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., pp. 62-63. El comunicado fue transmitido al Secretario General de las Naciones Unidas como anexo a una carta de los Representantes Permanentes de España y Gran Bretaña, de fecha 4 de diciembre de 1984, siendo distribuido como documento de la Asamblea General (A/39/732, de la misma fecha).

evitar malentendidos la Declaración es más explícita, al precisar que ello supone «de manera simultánea»: 1) el establecimiento de «un proceso negociador, a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar» y promover, en beneficio mutuo, la cooperación económica, cultural, turística, aérea y medioambiental (num.1, C); 2) el establecimiento de «la igualdad y reciprocidad de derechos» de los españoles en Gibraltar y de los gibraltareños en España, lo que ha de traducirse en la concesión mutua, mediante la tramitación de las leyes necesarias, de «los derechos de que gozan los ciudadanos de los países comunitarios con los plazos y excepciones que se determinen en el tratado inicial de adhesión de España», entendiéndose, por lo que hace al trabajo por cuenta ajena, y «teniendo presente el principio general de preferencia comunitaria», una «presunción favorable de concesión (recíproca) preferente de permiso de trabajo» durante el período transitorio (num. 1, A); y 3) el establecimiento del «libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino» (num. 1, B)⁴⁴. Fuera de esta simultaneidad queda lo relativo al espacio aéreo, en relación con el cual el Gobierno español se compromete a «adoptar prontas acciones encaminadas a permitir comunicaciones aéreas seguras y eficaces» (num.2)⁴⁵.

La Declaración expresa el acuerdo de las partes de que en el marco de ese proceso, puesto en manos de grupos de trabajo cuyas reuniones serán «super-

⁴⁴. Como consecuencia de reuniones técnicas hispano-británicas celebradas los días 10 y 11 de enero de 1985, se adoptaron una serie de normas para el tránsito de personas, vehículos y mercancías, aplicables a partir del 5 de febrero (*vid.* su texto en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., pp. 64-66). España adoptó el 31 de enero de 1985 el Real Decreto-Ley 1/1985 (derogando el Decreto-Ley 13/1969, de 11 de julio, y eximiendo de la exigencia de permiso de trabajo a las personas originarias de Gibraltar que deseen realizar actividades lucrativas por cuenta propia en España), el Real Decreto 122/1985 (regulando la concesión de autorizaciones de residencia en España a las personas originarias de Gibraltar) y sendas Órdenes de Presidencia del Gobierno (regulando el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino) y del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (sobre restablecimiento del tráfico marítimo y despacho de buques entre Algeciras y Gibraltar). *Vid.* BOE del 4 de febrero. A su vez, la Asamblea Legislativa de Gibraltar había aprobado el 15 de enero de 1985 la Ley por la que se concedía a los españoles en Gibraltar los mismos derechos reconocidos a los gibraltareños en España. Además, a partir del 1 de enero de 1986, coincidiendo con la fecha en que se hizo efectiva la membresía española en las Comunidades Europeas, comenzó el abono de pensiones a españoles que habían trabajado y cotizado en Gibraltar.

⁴⁵. Así se hizo por Orden de la Presidencia de 15 de marzo de 1985 (BOE del 1 de abril), que modifica la de 23 de mayo de 1977 sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo, reduciendo la zona prohibida en la Bahía de Algeciras para facilitar el uso del aeropuerto de Gibraltar.

visadas periódicamente en encuentros que, para este propósito, mantendrán los Ministros de Asuntos Exteriores» (num. 3), «serán tratadas las cuestiones de soberanía», si bien reiterando el Gobierno británico que «mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños tal y como establece el preámbulo de la Constitución (de Gibraltar) de 1969» (num. 1, C).

El Ministro Morán condicionó la Declaración a que se hiciera esta mención expresa de las *cuestiones de soberanía* para zanjar las especulaciones a las que había dado pábulo el texto de Lisboa y se empeñó en que se hablara de *cuestiones*, en plural, para distinguir la que plantea el istmo ocupado sin título convencional por Gran Bretaña y la que plantean los territorios cedidos en el Tratado de Utrecht. El valor de la referencia a la *soberanía*, considerada *sensacional* por algún medio de prensa⁴⁶, era político y psicológico. Por primera vez Gran Bretaña aceptaba inequívocamente hablar de ello con España aunque, desde luego, las partes seguían estando muy lejos de compartir el objetivo de las negociaciones. Ahí estaba —en Bruselas, como antes en Lisboa— el aviso de que el Gobierno británico mantendría íntegramente su compromiso de respetar los derechos de los gibraltareños según lo dispuesto en el preámbulo de la Constitución de 1969.

De ahí que el Presidente del Gobierno, Felipe González, advirtiera que la *Declaración de Bruselas* debía ser acogida «con discreción y sin alharacas» y que el Ministro Morán dijese en sede parlamentaria que en un primer momento se daría por satisfecho con que la delegación británica *tomase nota* del tema⁴⁷, aunque ya en la primera reunión que tuvo con el Secretario del *Foreign Office*, Geoffrey Howe, el 5 de febrero de 1985, para poner en marcha el «proceso de Bruselas»⁴⁸, Morán, después de establecer la distinción entre la soberanía sobre el Peñón y la soberanía sobre el istmo y sobre las aguas, propuso

⁴⁶. *El País*, 28 de noviembre de 1984.

⁴⁷. Comparecencia del Ministro Morán ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, Ministro de AAEE, para informar sobre el alcance y pormenores de la Declaración de Bruselas, 21 de diciembre de 1984.

⁴⁸. En esta reunión los Ministros acordaron la constitución de grupos de trabajo sobre las diferentes materias consideradas en la Declaración y la supervisión periódica de sus actividades (dos veces al año) en reuniones presididas por el Director General de Europa del MAE y por su homólogo británico. Los ministros se reunirían, a su vez, con periodicidad anual. En la práctica, sin embargo, hubo materias que fueron tratadas mediante contactos ocasionales entre las autoridades competentes de las partes, sin llegar a constituirse grupos de trabajo. Debe además llamarse la atención sobre la importancia de la participación de las autoridades gibraltareñas y, por parte española, de las andaluzas y municipales del Campo de Gibraltar, atendiendo a sus propios ámbitos de competencia.

una alternativa entre condominio (a través de un órgano común de gestión) o arriendo a Gran Bretaña por un periodo transitorio de quince o veinte años susceptible de ampliación, antes de la recuperación por España de la soberanía territorial total. Un tratado internacional registrado en Naciones Unidas, que supondría la novación del artículo X del Tratado de Utrecht, regularía la fórmula escogida, así como la base militar existente en el Peñón y el estatuto de la población, opción de nacionalidad británica, derechos políticos y laborales, régimen lingüístico, instituciones y autogobierno, que serían objeto de sendos acuerdos anexos al tratado, igualmente registrados⁴⁹. La propuesta oral del ministro Morán se formalizó en nota firmada de 26 de febrero⁵⁰. Cuando los ministros (ahora el español era Fernández-Ordóñez) volvieron a reunirse en Madrid los días 5 y 6 de diciembre convinieron, según dice el comunicado conjunto difundido al término de la reunión, «que el estudio de las cuestiones de soberanía», que declaraban haber «tratado a fondo», debía «proseguir por vía diplomática», subrayando el Secretario del *Foreign Office* por enésima vez que «el gobierno británico mantendría plenamente su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños...»⁵¹.

Había pues que prepararse para unas largas negociaciones sobre las que permanentemente pendía la duda de los genuinos planes británicos⁵². No en balde periódicos como el *Daily Telegraph* desdeñaban la mención de la *soberanía* en la declaración arguyendo que la señora Thatcher jamás la negociaría. Aislando esta cuestión en rondas interminables, sin obligarse al reconocimiento de la reivindicación española por largo que fuese el calendario, su política podía ser la de ayer, la de siempre; permanecer donde estaba desde hacía cerca

⁴⁹. Comparecencia del Ministro Morán ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar sobre las negociaciones de 5 de febrero con Gran Bretaña, 7 de marzo de 1985.

⁵⁰. El Secretario de Estado del *Foreign Office* acusó recibo por nota del 15 de marzo, indicando que el Gobierno británico estudiaría las propuestas españolas. F. MORÁN explicitó después los elementos de su propuesta en un artículo («Las relaciones hispano-británicas») publicado en la *Revista de Occidente*, num. 89, octubre 1988, pp. 5-20, en pp. 17-18. Posteriormente, F. MORÁN se ha referido a ella en un artículo («Gibraltar, 10 años después»), publicado en *El País* (28 de noviembre de 1994, p. 22).

⁵¹. Vid. el texto del comunicado en OID (MAE), *Reivindicación española...*, cit., p.69.

⁵². Vid. A. MARQUINA, «El contencioso gibraltareño: la apertura de un nuevo proceso», *Las relaciones de vecindad (IX Jornadas de la AEPDIRI, 1985)*. Universidad del País Vasco, 1987, pp. 133-141, ID., «El contencioso de Gibraltar después de la Declaración de Bruselas», *Liber Amicorum J. Pérez Montero*, Universidad de Oviedo, 1988, vol. II, pp. 873-891; J. Díez-Hochleitner, «Les relations hispano-britanniques au sujet de Gibraltar: Etat actuel», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 35, 1989, pp. 167-187.

de trescientos años, favoreciendo la distensión con el incomodado país vecino y ofreciéndole espejuelos a cambio de la preservación de su estatuto. Al fin y al cabo ya para abrir las negociaciones España debía renunciar a todas las medidas adoptadas en los años de la confrontación mientras que, por el contrario, las británicas se asentaban definitivamente.

VIII. RONDAS FRUSTRADAS

Aun con estas aprensiones, debía presumirse que las partes iban a negociar de *buena fe*, según prescribe uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional, lo que imponía prestar la debida consideración a las propuestas respectivas, argumentando las propias posiciones y evitando el encastillamiento en actitudes negativas no razonadas. Por otro lado, el desarrollo de los acontecimientos parecía ahora facilitar una convergencia de intereses de España y Gran Bretaña como no se había dado en el pasado. Una cienmilésima de territorio peninsular no debía seguir siendo el cálculo biliar que había agriado las relaciones hispano-británicas durante cerca de tres siglos. Tampoco un obstáculo para la solidaridad europea.

El hecho de que pocas semanas después de producirse la *Declaración de Bruselas* Gran Bretaña alcanzase con la República Popular China un acuerdo sobre el futuro estatuto de Hong-Kong (Pekín, 19 de diciembre de 1984) se propuso como un precedente alentador. Aplicando el principio «un país, dos sistemas», Hong-Kong había de volver —como volvió— a China en 1997, garantizándose que durante cincuenta años conservaría el mismo sistema político, económico y social. Según la Primer Ministra Margaret Thatcher este principio había ofrecido «un ejemplo que muestra como deben y pueden resolverse los problemas aparentemente sin solución». ¿Acaso la mayor homogeneidad de España y Gran Bretaña, su condición de aliados en la OTAN y, pronto, socios en las Comunidades Europeas, no había de facilitar —y simplificar— la aplicación del principio? ¿o es que, por encima de ello, iban a prevalecer los estereotipos históricos negativos, los prejuicios durante tantos años bombeados en los corazones?

Desgraciadamente, cuando hubo de ponerse a prueba la disposición de Gran Bretaña a facilitar la «ósmosis» de Gibraltar y del territorio circunvecino en la que tanto confiaba el Ministro Morán para alcanzar, sin prisa ni pausa, una solución definitiva, la respuesta británica fue decepcionante. La prueba se planteó en el espacio polémico más asequible al acuerdo —el istmo o, según Gran Bretaña, «territorio neutral británico», ocupado sin título convencional,

carente de población- y sobre un proyecto de cooperación, con precedentes en otras regiones transfronterizas, cuya ejecución había de beneficiar sin asomo de dudas a todas las partes implicadas, a saber, el uso civil común del aeropuerto allí situado, con el establecimiento de dos terminales, una británica de acceso al Peñón, y otra española, de acceso al resto de la península, y un comité paritario de coordinación de actividades. Dada la oposición al proyecto de las autoridades locales de Gibraltar, el Gobierno británico se negó a ejecutar los acuerdos asumidos en la Declaración Fernández Ordóñez-Howe de 2 de diciembre de 1987⁵³, a pesar de que disponía de los fundamentos constitucionales para hacerlo.

Fue así que saltó hecha añicos la distinción propuesta por el Ministro Oreja y, luego, asumida por el Ministro Morán y sus sucesores, entre la *población* y el *territorio* de Gibraltar a los efectos de modular los compromisos asumidos por Gran Bretaña en el preámbulo de la Constitución de 1969⁵⁴. El informe del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, de 22 de julio de 1981, había advertido que las responsabilidades británicas hacia la población de Gibraltar no implicaban un derecho de veto por su parte en la solución del conflicto. El istmo, en particular, era un territorio sin población, un territorio, además, no cedido en el Tratado de Utrecht ni en ningún otro tratado, las competencias sobre el mismo pertenecían al Gobierno de Su Majestad. Si no se co-

⁵³. Según el numeral 8 de la «Declaración conjunta sobre el Aeropuerto de Gibraltar» el régimen acordado comenzaría a aplicarse «cuando las autoridades británicas hayan notificado a las autoridades españolas la entrada en vigor de la legislación necesaria para llevar a efecto» los controles de aduanas y de inmigración en la correspondiente terminal «o cuando se haya terminado la construcción de la terminal española, cualquiera que sea lo último en producirse, y en todo caso no más tarde de un año desde la notificación arriba mencionada». El fracaso implicó que se mantuviera suspendida la aplicación al aeropuerto de Gibraltar de la Decisión (CEE) del Consejo 87/602, de 14 de diciembre, sobre reparto de capacidad y acceso al mercado, que suponía la liberalización de la apertura de servicios regulares entre aeropuertos de primera y aeropuertos de segunda y de tercera categoría situados en el territorio de un Estado miembro. El mismo 2 de diciembre de 1987, en otra declaración conjunta sobre servicios marítimos y comunicaciones terrestres se había acordado restablecer «tan pronto como sea posible» el servicio de transbordador entre Algeciras y Gibraltar, así como la adopción de «medidas urgentes para mejora del flujo del tráfico terrestre», como la introducción de canales aduaneros *rojo y verde*. El texto de las declaraciones puede consultarse en *Estudios sobre Gibraltar*, cit., Anexo XXII, pp. 330-332. Vid. asimismo en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XL, 1988-1, pp. 367-370.

⁵⁴. Ya en el presente siglo el ministro Piqué insistía en una «Carta abierta» a los gibraltareños en que la reivindicación española se centraba en la soberanía del territorio y era, y quería ser, perfectamente compatible con los intereses de los gibraltareños («An Open Letter to the Gibraltarians», *Gibraltar Chronicle*, 26 de marzo de 2002).

operaba ahí, en un proyecto con tanto valor añadido de cara a una solución definitiva, ¿dónde?⁵⁵ Lo menos que podía decirse de la actitud del Gobierno británico es que era pusilánime⁵⁶; en cuanto a la población gibraltareña, la claustrofobia de los años sesenta había generado con el tiempo una claustrofilia muy nociva.

Las consecuencias sobre el proceso iniciado en Bruselas fueron demoledoras, las rondas de negociación se convirtieron en inoperantes rutinas que debían celebrarse de vez en cuando para salvar las apariencias y España se aplicó a impedir que la condición *atlántica y comunitaria* (bajo un régimen especial) del Peñón⁵⁷ fuera explotada por Gran Bretaña para favorecer una evolución en el estatuto de Gibraltar contraria a los derechos e intereses españoles⁵⁸. De ahí que España, entre otras iniciativas, impidiese la extensión al aeropuerto británico de Gibraltar de las directivas comunitarias para facilitar los servicios aéreos interre-

⁵⁵. Años después, dirigiéndose el 19 de junio de 2002 a los miembros del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, el Secretario del *Foreign Office*, Jack Straw, se refería así a este hecho: «(the 1987 Airport Agreement) was not only satisfactory to the Governments of the United Kingdom and Spain but also satisfactory to the Government of Gibraltar which negotiated it at the time. Of course what then happened was that it was a subject of political controversy inside Gibraltar and it was decided in the end by the then Government, the British Government, to withdraw from that agreement. ...The Spanish Government can be forgiven for feeling rather concerned about the way they were treated because they signed up to an agreement on the airport in good faith and they felt that good faith was not carried through by British Governments...My own sense is that agreement would have been to the benefit of the people of Gibraltar and would have operated in practice».

⁵⁶. El mismo ministro F. MORÁN («Las relaciones hispano-británicas», cit., pp. 17-18) constataba en 1988 que «tras el avance claro de las entrevistas y negociaciones en 1984 y 1985, el gobierno británico produce la impresión de que no tiene prisa ni voluntad de abordar el tema esencial de la soberanía. Actúa como si tratase de ganar tiempo y de consolidar el *statu quo* en una situación en que tanto el Reino Unido como España son miembros de la CEE y aliados de la OTAN. Si ésta es la voluntad británica, la situación debe considerarse con toda gravedad, porque la permanencia del contencioso en su estado actual, en la nueva situación, durante un período de tiempo considerable, y la consolidación de la misma sería un menoscabo importante para nuestra posición internacional».

⁵⁷. Sobre el régimen especial de Gibraltar en la Unión Europea, *vid.* C. IZQUIERDO, *Gibraltar en la UE...*, cit., pp. 136-202.

⁵⁸. Ya en una Proposición No de Ley aprobada el 13 de diciembre de 1985 el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a impedir intentos unilaterales, o de cualquier otra índole, de modificar por vía de hecho el Estatuto de Gibraltar o su consideración dentro de las Comunidades Europeas, y a continuar el «proceso de Bruselas» recordando que el contencioso debía resolverse en el estricto respeto del principio de integridad territorial mediante la recuperación del ejercicio de la soberanía española.

gionales regulares entre Estados miembros⁵⁹ y bloquease la adopción y autenticación del Convenio sobre Fronteras Exteriores de la Unión Europea⁶⁰.

IX. EL PP AL RESCATE: LA PROPUESTA MATUTES (1997)

En su programa de 1996 el PP calificaba de «notable fracaso» la política seguida por los gobiernos socialistas, proponiéndose una revisión de objetivos y métodos. De acuerdo con ello el ministro Matutes anunció en el debate de la Asamblea General (septiembre de 1997) una propuesta que concretó tres meses después, incluyendo un período transitorio de co-soberanía de cincuenta años, conservación voluntaria de la nacionalidad británica, protección de la identidad lingüística y cultural de la población y un estatuto amplio de autonomía en el marco de la Constitución española, con tribunales y régimen fiscal propios⁶¹.

El plan fue aprobado por el Congreso en febrero de 1998 y en mayo el gobierno lo lubricó con el levantamiento de algunas de las restricciones navales y aéreas por las que tanto había pugnado Gran Bretaña durante el año anterior, cuando quiso aprovechar la pretensión del Gobierno español de obtener el mando subregional del sudoeste, dependiente del mando sur de Nápoles, una vez decidida la integración de España en la nueva estructura militar de la OTAN adoptada en el Consejo Atlántico de diciembre de 1997. Las amenazas de veto británico se disolvieron y España obtuvo lo que quería, sin hacer en ese momento concesiones en Gibraltar.

La *propuesta Matutes* no tuvo, sin embargo, la acogida que el ministro esperaba, no sólo por la frialdad del *Foreign Office* (que guardó silencio)⁶², sino

⁵⁹ Vid.. C. IZQUIERDO, *Gibraltar en la UE...*, cit., pp. 218 y ss. Conviene subrayar que ya en las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas, España había dirigido una carta (el 31 de enero de 1985) al Presidente de la Comisión indicando que los actos realizados con ocasión de la puesta en marcha del «proceso de Bruselas» no podrían ser interpretados en ningún caso como reconocimiento de la soberanía británica sobre otros espacios que los expresamente cedidos en el Tratado de Utrecht.

⁶⁰ *Ib.*, pp. 246 y ss.

⁶¹ XI sesión del «proceso de Bruselas», 10 de diciembre de 1997. Una traducción oficial de la propuesta Matutes fue publicada un año después, el 7 de diciembre de 1998, por *Panorama Newsweekly*. La propuesta fue reproducida ampliamente por G. O'REILLY, «Gibraltar: Sovereignty Disputes and Territorial Waters», *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Spring 1999, pp. 67-81, en pp. 72-75.

⁶² «La delegación española», se dice en el comunicado difundido al término de la XI sesión del «proceso de Bruselas» (10 de diciembre de 1997), «expuso sus ideas en torno al esbozo general de un marco jurídico, político y económico para Gibraltar incluyendo en ello aspectos relativos a la soberanía. La delegación británica escuchó con atención y recordó su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños tal y como quedan recogidos en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 1969».

por las acciones de las autoridades de Gibraltar, que acariciaban ya el proyecto de finalizar su descolonización ignorando las resoluciones de las Naciones Unidas, mediante un proceso de modernización constitucional que atribuyera al Peñón un estatuto parecido al de la Isla de Man o las islas del Canal⁶³, y trataban de forzar su presencia en las eventuales negociaciones hispano-británicas como tercera parte concernida (y no sólo, como en el pasado, dentro de la delegación de Gran Bretaña).

A partir de marzo de 1998 la actividad pesquera española en aguas próximas al Peñón que Gibraltar considera suyas dio origen a una serie de incidentes⁶⁴. El hostigamiento de los pesqueros condujo, más allá de la protesta diplomática, a un mayor rigor en el control policial y aduanero español en la *verja*. Con eso, el ministro Matutes se convirtió en el ministro de AAEE español más detestado por la población, después de Castiella, en Gibraltar y en el Campo⁶⁵. El ministro debió sentirse perplejo ante la incapacidad de las cancillerías para controlar las iniciativas periféricas. Así, un acuerdo verbal a nivel ministerial alcanzado el 5 de octubre de 1998⁶⁶ fue ignorado por las autoridades gibraltareñas que, a su vez, en febrero de 1999, llegaron a un arreglo directo (*joint understanding*) con los pescadores españoles por el que las partes aceptaban el *status quo* existente entre 1991 y comienzos de 1997⁶⁷. Para recuperar su actividad sin sobresaltos los pescadores no tuvieron inconveniente en reconocer la competencia legislativa de las autoridades gibraltareñas en materia pesquera y la coercitiva de la *Royal Gibraltar Police* para aplicar las leyes de Gibraltar sobre las bases del arreglo suscrito. El arreglo pesquero fue seguido, en mayo de 1999, de un convenio-marco de colaboración en materia de educación, cultura, medio ambiente, turismo, deporte y comercio entre las autoridades gibraltareñas y la Diputación de Cádiz. Un hecho políticamente muy significativo, con independencia de su nulo valor normativo. Unos meses después, el 26 de octubre, el Ministro Principal de Gibraltar y el Presidente de la Diputación gaditana suscribían una declaración criticando los controles exhaustivos en la

⁶³ Vid. en este sentido declaraciones del Ministro Principal de Gibraltar (*Gibraltar Digest*, 3 de marzo de 1997, *El País*, 14 de marzo de 2001).

⁶⁴ Vid. C. ANGUITA, «Gibraltar. Cuatro décadas...», cit., pp. 41-43.

⁶⁵ El 3 de marzo de 1999 unas cinco mil personas se manifestaron en La Línea de la Concepción contra los controles impuestos por España en la *verja*. Alcaldes y parlamentarios, sindicalistas, empresarios y trabajadores del Campo exigieron la dimisión del ministro Matutes (*El País*, 4 de marzo de 1999, p. 22).

⁶⁶ Vid. OID (MAE), *Rueda de prensa del Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, respecto al conflicto pesquero con Gibraltar*, 1 de febrero de 1999.

⁶⁷ Vid. el texto original (en inglés) del *joint understanding* en C. ANGUITA, «Gibraltar. Cuatro décadas...», cit., pp. 46-47.

verja y solicitando su supresión. Las autoridades y *fuerzas vivas* locales comenzaban a percibir que sus intereses diferían de los representados por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

En estas circunstancias, amén de desconocer formalmente este arreglo y adoptar algunas medidas administrativas para fomentar el desarrollo del Campo, el gobierno español decidió, como ya había advertido el ministro Matutes, intensificar en Bruselas la campaña de denuncia del incumplimiento sistemático de las directivas comunitarias en Gibraltar y de la naturaleza parasitaria de su economía, que favorecía el *blanqueo* de dinero y la evasión fiscal a través de sociedades ficticias cuyo número, entonces unas cincuenta mil, era superior al de habitantes de la colonia. Asimismo, el gobierno español perseveró en su política de impedir la adopción de acuerdos y actos normativos de la UE cuya aplicación a Gibraltar estimaba perjudicial para la reivindicación del Peñón, a menos que se procediese a su exclusión o se conviniesen fórmulas para subrayar que es el *Foreign Office* y no las autoridades locales el único interlocutor válido en asuntos concernientes a Gibraltar⁶⁸.

X. BLAIR-AZNAR, EL AMOR SECO

La situación se hizo más incómoda cuando se planteó el asunto del *Tireless*, el submarino nuclear británico afectado por una avería en el circuito primario de refrigeración de su reactor sobrevenida en el Mediterráneo, amarrado el 19 de mayo de 2000 en Gibraltar a la espera de su reparación. Mientras naturales del país y ecologistas querían al submarino lo más lejos posible, el gobierno Aznar rehusaba enarbolar esta bandera y asumía en agosto la tesis del gobierno británico de que no había riesgo de contaminación radiactiva (tesis que también las autoridades gibraltareñas habían hecho suya)⁶⁹. El *Tireless* abandonó la dársena del Peñón un año después, el 7 de mayo de 2001.

El *acaramelamiento* político y personal de Tony Blair y José María Aznar producía dividendos en Gibraltar para Gran Bretaña. ¿No para España? Cuando a principios de 2001 la diplomacia española advertía sobre el serio de-

⁶⁸. Vid. los acuerdos (mediante cartas canjeadas por los Representantes Permanentes de España y Gran Bretaña el 19 de abril de 2000) sobre «autoridades gibraltareñas» y sobre «el documento de identidad gibraltareño». C. ANGUITA, «Gibraltar. Cuatro décadas...», cit., pp. 44-45 y 47-49.

⁶⁹. En diciembre de 2000 la mayoría parlamentaria del PP derrotó en el Congreso dos proposiciones no de ley presentadas sobre el asunto del *Tireless* (DS/C, Pleno, num. 48, 12 de diciembre de 2000).

terioro de las relaciones hispano-británicas y la mayor confrontación con las autoridades gibraltareñas que se deducirían de cualquier modificación constitucional tendente a una mayor independencia o integración de Gibraltar en Gran Bretaña⁷⁰ y se disponía a negociar una vez más con el *Foreign Office* una cláusula de exclusión de Gibraltar de una nueva propuesta comunitaria sobre transporte aéreo⁷¹, Tony Blair, que había ganado las elecciones en junio, se movió tanto y tan deprisa que en julio los ministros de AAEE anunciaron su voluntad de superar todas las diferencias sobre Gibraltar, en septiembre las partes consideraron posible llegar a un acuerdo general a finales de 2002 y en noviembre anticiparon su previsión a mediados del mismo año⁷². El mismísimo Consejo Europeo se hizo eco, manifestando su satisfacción por el relanzamiento del «proceso de Bruselas» e invitando a la Comisión a explorar las formas en que la UE podía apoyar los eventuales acuerdos⁷³.

Hay quienes consideraron entonces que el gobierno británico movió ficha por su compromiso de acabar con los anacronismos y por una reconsideración de los intereses británicos a la luz de la provechosa colaboración que, dentro y

⁷⁰. *Vid.* en este sentido las comparecencias del ministro Piqué en las Comisiones de Asuntos Exteriores del Senado (8 de febrero de 2001, DS/S, Comisiones, num. 82) y del Congreso (14 de marzo, DS/C, Comisiones, num. 184). El 3 de abril el Pleno del Congreso votó casi por unanimidad (el PNV se abstuvo) una extensa Proposición No de Ley reiterando con firmeza la necesidad de poner término cuanto antes a la situación colonial de Gibraltar, rechazando toda modificación del status de Peñón contrario a lo estipulado en el artículo X del Tratado de Utrecht, en las resoluciones de las Naciones Unidas y en la Declaración de Bruselas, y advirtiendo a Gran Bretaña que el pleno desarrollo de las relaciones bilaterales estaba «irremisiblemente supeditado» a una «satisfactoria solución de este contencioso colonial» (DS/C, Pleno, num. 73).

⁷¹. Se trataba de una propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo.

⁷². «Nuestro propósito», se dice en el comunicado difundido al término de la Reunión Ministerial sobre Gibraltar celebrada en Barcelona el 20 de noviembre de 2001, «es concluir un acuerdo global en torno al verano del próximo año. Este acuerdo global cubrirá todos los temas importantes, incluidos los de cooperación y soberanía. Nuestro objetivo compartido es lograr un futuro en el que Gibraltar disfrute de mayor autogobierno y de la oportunidad de aprovechar plenamente los beneficios derivados de una convivencia normal con la región circunvecina. El principio rector es construir un futuro seguro, estable y próspero para Gibraltar, dotándole de un status moderno y sostenible, acorde con nuestra común pertenencia a la OTAN y a la Unión Europea». En términos parecidos se expresaron las partes en el comunicado de 4 de febrero de 2002, al término de la Reunión Ministerial celebrada en Londres.

⁷³. Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002). Gibraltar. 56.

fuera de la UE, se había establecido con la España de Aznar⁷⁴. Gibraltar creaba problemas a Gran Bretaña en la UE y sus autoridades eran cada vez más arriesgadas⁷⁵. En todo caso, el gobierno español, el gobierno Aznar, fue –o al menos produjo la impresión de ir– a remolque de las propuestas británicas. La *iniciativa*, que había sido española en el pasado (propuestas Castiella, 1966; Morán, 1985; Matutes, 1997), aunque lastrada por la discontinuidad y la falta de perseverancia, ahora estaba en otras manos⁷⁶. Esta circunstancia desconcertó posiblemente a nuestros funcionarios, pero también a la opinión pública, barruntando agendas ocultas en quien había asumido un papel que no le había interesado en el pasado⁷⁷.

Las pretensiones del gobierno Blair en la negociación quedaron reflejadas en la intervención del Secretario del *Foreign Office*, Jack Straw, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes el 19 de junio de 2002, cuando ya las cuentas que se habían hecho las partes de alcanzar un acuerdo para esas mismas fechas no cuadraban:

- 1) El gobierno Blair pretendía hacer de la soberanía compartida con España en Gibraltar una solución definitiva o, por lo menos, temporal-

⁷⁴. R. GILLESPIE, «Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio», *Anuario Internacional CIDOB 2001*, Fundació CIDOB, Barcelona; C. IZQUIERDO, «Gibraltar, ¿el fin de una controversia?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, 2002-2, pp. 617-640, en pp. 617-620.

⁷⁵. Vid. J. Straw en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, el 19 de junio de 2002. En esta sesión Straw no dudó en manifestar *crystal-clear* su irritación con el comportamiento del gobierno de Gibraltar, en particular en aspectos vinculados con su estatuto comunitario de los que tenía que responder Gran Bretaña («*I am afraid to say the Government of Gibraltar have not been forthcoming. We are the sovereign government. We are, as it were, the party which will be in the dock in the European Court of Justice on this. I think we are quite entitled to expect complete answers when we raise this with them*») y su comprensión de la posición española («*I think it is incumbent upon the Government and people of Gibraltar to recognise that the complaints that Spain has had in the past are not all without foundation and there has to be a dialogue both ways*»).

⁷⁶. «Tomar la iniciativa», había advertido en 1996 el almirante Jesús Salgado, cuando trataba de aportar «Ideas sobre la solución del problema de Gibraltar» (*Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 253-292, en p. 282), «supone adelantarse a las acciones de la otra parte, llevar la dirección o la conducción del problema y, además, evitar la sorpresa. Para conseguir la iniciativa es preciso plantear y proponer soluciones, hacer ofertas y, sobre todo, tomar decisiones en el momento oportuno».

⁷⁷. Una visión muy crítica de la propuesta británica y de la actitud del Gobierno español en las negociaciones es la de M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar...*, cit., pp. 265-272 y 276-279.

mente ilimitada⁷⁸, y no sólo transitoria, como en el pasado había propuesto España, dispuesta seguramente a ser flexible en el plazo sin llegar, desde luego, a los noventa y nueve años sugeridos por Douglas-Home en los años de Franco y que, al parecer, llegó a sopesar Matutes antes de formular su propuesta.

- 2) Sin perjuicio de compartir la soberanía sobre todo el territorio de Gibraltar⁷⁹, el gobierno Blair quería mantener la base militar bajo control exclusivamente británico, aunque abriendo su utilización de los miembros de la OTAN (y, por lo tanto, de España). Esta posición cicatera y anacrónica entre países aliados y miembros de la UE, debida sobre todo a la insistencia del Departamento de Defensa⁸⁰, chocaba con la disposición española a compartir la base con Gran Bretaña, incluso tras la conclusión del período transitorio, según modelos como el de Rota, aplicado en las relaciones con Estados Unidos⁸¹.
- 3) El gobierno Blair mantenía como exigencia *sine qua non* la aceptación del eventual acuerdo hispano-británico por la población de Gibraltar. En este sentido, las expectativas abiertas por las declaraciones del Secretario de Estado para Asuntos Europeos, Peter Hain, según las cuales los gibraltareños serían consultados, pero no se le permitiría vetar el acuerdo⁸², fueron matizadas por su superior, Jack Straw. Según la declaración de éste en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes las negociaciones en marcha eran solamente un primer paso que había de conducir a una declaración conjunta de principios que, luego, sería objeto de más detalladas negociaciones, fuera del marco del proceso de Bruselas, sobre una base tripartita cuyos resultados –un borrador de tratado o un resumen del mismo (*a draft treaty or*

⁷⁸. «*It may be down the track there will be further negotiations but it would take many years before that happened*», apunta Jack Straw el 19 de junio de 2002 en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes.

⁷⁹. Vid. J. Straw en Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, 19 de junio de 2002.

⁸⁰. Según *The Times*, de 10 de mayo de 2002, el Secretario de Defensa del gobierno Blair, Geoff Hoon, manifestó su oposición a incluir la base militar en el acuerdo con España porque podía tener consecuencias perjudiciales para «la nueva estrategia militar de tipo expedicionario» de Gran Bretaña, una afirmación injusta para el gobierno Aznar, también él muy expedicionario...

⁸¹. En 1996 esta posibilidad era planteada por miembros del grupo de trabajo del INCIPE sobre Gibraltar (vid., F. OLIVIÉ, «Gibraltar y la política exterior de España de 1975 a nuestros días», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 172-173; A. LIBERAL LUCINI, «Análisis del aspecto militar del problema de Gibraltar», *ib.*, pp. 220 y 222-223, o J. SALGADO, «Ideas sobre la solución del problema de Gibraltar», *ib.*, p. 267).

⁸². *Gibraltar Chronicle*, 17 de septiembre de 2001.

an abstract of a draft treaty) y otros asuntos también (*other matters as well*)— se someterían al referendun de la población de Gibraltar que, de esta manera, tendría la última palabra (*the final say*).

Naturalmente, esto conducía, después de un trayecto azaroso, a un callejón sin salida. Conscientes las partes de la conveniencia de que las autoridades de Gibraltar participaran en las negociaciones, el gobierno español había aceptado finalmente el principio *dos banderas, tres voces*, en el que había insistido el gobierno británico para satisfacer las demandas gibraltareñas; pero una vez conseguido esto las autoridades de Gibraltar se descolgaron con la exigencia de un derecho de veto sobre el resultado final de las negociaciones⁸³, lo que era demasiado incluso para el gobierno Blair. Aunque este gobierno endosaba una amplia interpretación del compromiso plasmado en la Constitución de 1969, no estaba dispuesto a atribuir directamente a las autoridades gibraltareñas en esa fase del proceso el derecho que reconocía para *el día después* a la población de Gibraltar⁸⁴.

⁸³. El Ministro Principal de Gibraltar, Peter Caruana, trató de justificar la no participación en las negociaciones en un memorandum presentado al Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes el 28 de noviembre de 2001: «*We will never...participate in any political process of dialogue the very structure and, and pre-determined objective of which is incompatible with our right to freely decide our own future*».

⁸⁴. El preámbulo de la Constitución de Gibraltar no resuelve por sí mismo esta cuestión. En primer lugar, no exige en parte alguna que la «voluntad libre y democráticamente expresada» de la población de Gibraltar resulte de un referendun. Aunque ésta siempre será la forma de establecer dicha voluntad más directa e inequívoca, también cabría identificarla en una decisión de la Asamblea Legislativa, especialmente si el asunto ha figurado en los programas electorales. En segundo lugar, el preámbulo dice que el Gobierno de S.M. «no celebrará ningún acuerdo en cuya virtud el pueblo de Gibraltar pase a la soberanía de otro Estado» contra su voluntad. *Celebrar* puede entenderse como estipular o consentir definitivamente un acuerdo cuyo texto ya ha sido adoptado (y autenticado) o, con alcance más genérico, como *formar* un acuerdo, incluyendo así su negociación o, por lo menos, la adopción y autenticación del texto. Es, por otro lado, «el pueblo de Gibraltar» el que no puede pasar a la soberanía de otro Estado contra su voluntad, lo que plantea si el compromiso abarca o no el territorio. Se habla, además, de «pasar a la soberanía de otro Estado», lo que conduce a plantearse si «pasa a otro Estado» la soberanía que se comparte. En el debate habido el 28 de noviembre de 2001 en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, Sir John Stanley inquirió de Peter Hain si el compromiso del Gobierno de S. M. con la población de Gibraltar se aplicaba a «*any change of sovereignty*», como Hain había afirmado el 30 de octubre, o sólo a los acuerdos por los que dicha población «*would pass under the sovereignty of other State*», como había dicho el 19 de noviembre. A pesar de que esto último coincide literalmente con el texto del preámbulo y según Sir John Stanley hay una «*huge difference*» entre uno y otro compromiso, Peter Hain no dudó en afirmar que «*any change in sovereignty*» requeriría el consentimiento de la población de Gibraltar: «*any alteration of present arrangements of sovereignty will be put to the people of Gibraltar full stop*».

Desde la perspectiva española, podía a lo más tolerarse que por razones de política interna el Gobierno británico hiciese de la aceptación gibraltareña condición suspensiva de aplicación de un acuerdo entre España y Gran Bretaña definitivamente estipulado; pero no era de recibo negociar un texto que iba a comprometer políticamente a España y a la postre iba a quedar a expensas de un tercero no parte en el acuerdo⁸⁵.

Tampoco tenía sentido acometer un esfuerzo polémico para acabar en una mera declaración de principios, de ambigua naturaleza, menos aún cuando los principios, más allá del enunciado de la soberanía compartida, rezumaban poco jugo. Aunque hay y ha habido siempre un alto componente simbólico en la recuperación de Gibraltar, el gobierno español no podía considerar satisfechos los intereses que representaba con propuestas de soberanía que, de simbólicas, eran puramente abstractas, con los contenidos competenciales atribuidos a Gran Bretaña (en la base militar) y a la población de Gibraltar (en la plaza). En estas condiciones aumentaban las contraindicaciones de un acuerdo que desnaturalizaba los títulos españoles y estimulaba las pretensiones de las llamadas nacionalidades históricas en España y las de Marruecos sobre Ceuta y Melilla.

Al final ha sido éste un viaje circular en un tiovivo manejado por los británicos que han parado la atracción al comprobar que sus cálculos de rentabilidad habían sido exagerados. Probablemente el gobierno Blair creyó que el gobierno español caería rendido ante la mera propuesta de soberanía compartida hecha por un gobierno británico y la percepción —correcta— de que nunca encontraría en Londres interlocutores mejor dispuestos⁸⁶. Pronto comprobó que, tras la sorpresa, España estaba dispuesta a negociar, incluso a ser *blanda* en sus exigencias, pero no a asumir sin más las propuestas británicas. Pero lo que derrotó a los negociadores del gobierno Blair fue la oposición feroz que en-

⁸⁵. Según información publicada por el corresponsal diplomático de *El País*, Peru Egurbide, la primera propuesta española fue firmar directamente con Gran Bretaña un tratado sustitutivo del (artículo X del) tratado de Utrecht, pero ante la observación británica de que era imprescindible negociar con los gibraltareños el nuevo estatuto del Peñón, el ministro Piqué propuso separar tratado (donde se proclamaría la soberanía compartida y no sería objeto de consulta) y estatuto (donde se regularían los aspectos institucionales y organizativos de la plaza, que Gran Bretaña podría someter a referendum de la población de Gibraltar). El hecho de que el gobierno británico considerase que no podía celebrar un tratado en esas condiciones condujo a la propuesta británica expuesta por Jack Straw en la Cámara de los Comunes. En opinión del *Foreign Office*, fuera cual fuese su valor legal, la declaración de principios obligaría políticamente a los gobiernos sucesivos de las partes y dejaría sentado que la solución del contencioso sólo podía estar en la soberanía compartida.

⁸⁶. *Vid. El País*, 25 de julio de 2002, p. 13.

contró en sede parlamentaria⁸⁷, incluso entre los miembros de la mayoría laborista, gracias al eficaz desempeño del *lobby* gibraltareño y de los voceros de las Fuerzas Armadas, muy influyentes⁸⁸, y de los medios de comunicación conservadores que actuaban sobre una opinión pública asequible aún a los estereotipos acuñados en los tiempos de Isabel I.

El gobierno Blair subestimó, por otro lado, las capacidades de las autoridades gibraltareñas para arruinar políticamente unas propuestas en rumbo de colisión con su pretensión de progresar en el autogobierno mediante la supresión de competencias del Gobernador que consideraban exorbitantes⁸⁹ y la eliminación de miembros *ex officio*, no electos, de la Asamblea Legislativa⁹⁰. Manteniendo la dependencia política de Gran Bretaña, el propósito de las autoridades locales seguía siendo alcanzar un estatuto similar al de la Isla de Man o las islas del Canal.

En su reunión de 15 de mayo de 2002 los ministros Piqué y Straw constataron que «todavía existen importantes dificultades por superar»⁹¹. El 19 de junio el *Chairman* del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes introducía la sesión con el Secretario del *Foreign Office* preguntándole si estaba de acuerdo con los observadores en que las conversaciones «have run

⁸⁷. Basta leer, por ejemplo, las minutas del debate del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes el 28 de noviembre de 2001 para comprobar el acoso al que sus miembros (salvo Mr Pope) sometieron a Peter Hain, responsable de las negociaciones con España. «*I cannot for the life of me understand*», dijo Hain, «*why the representatives of the people of Gibraltar or anybody of this Committee or in this House cannot support that basic elementary principle that dialogue is better than a war of words or all the aggravation which we have seen for so long and is still in prospect if we do not produce an agreement*». De hecho el Comité dio un repaso al *Foreign Office* por levantar expectativas en Madrid y hostilidad y desasosiego en Gibraltar. (M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar...*, cit., pp. 253-254).

⁸⁸. *Vid.* la sesión del Comité del 19 de junio de 2002 o el informe hecho público el 7 de noviembre, coincidiendo con el referendun convocado por el gobierno de Gibraltar, informe que satisface completamente las pretensiones del *lobby* gibraltareño.

⁸⁹. El Gobernador (y el Gobernador Adjunto) conservaban el control de la policía y de la función pública. Asimismo, en virtud de la llamada reserva de poderes el Gobernador podía legislar en nombre de S.M. al margen de la Asamblea Legislativa. *Vid.* artículos 34 y 35 de la Constitución de 1969.

⁹⁰. Así el *Financial Development Secretary* y el *Attorney General*, designados por el Gobernador.

⁹¹. El ministro Piqué había comparecido seis días antes, el 9 de mayo, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado para explicar los términos de un posible acuerdo con Gran Bretaña (DS/S, Comisiones, num. 272).

into the sands». El ministro Straw lo negó, informando que aún debía mantener una reunión informal con Piqué en Londres el 26. El 1 de julio Straw se presentó en la Cámara para leer una declaración institucional en la que afirmó que los gobiernos británico y español habían llegado a «un amplio acuerdo» de principio para compartir la soberanía sobre el Peñón. Seguramente se trataba de fijar un hito antes de iniciar una *pausa*, pues la reunión bilateral prevista para el 12 de julio ya no se celebra. El nombramiento de Ana Palacio como nueva titular de Asuntos Exteriores (el día 9) y el estallido (el 11) del *caso Perejil*⁹² favorecen –y maquillan– el aplazamiento. Cuando el 27 de septiembre de 2002 la ministra Palacio pudo por fin reunirse con Straw, sólo pudo confirmar la *pausa*, aunque repitiese como un lorito que las conversaciones en el último año habían producido «progresos significativos hacia el objetivo compartido del *proceso de Bruselas* de resolver el contencioso histórico, proveyendo así un futuro estable, seguro y próspero a todos los gibraltareños».

Papa Noël se anticipó con las cien mil nuevas líneas telefónicas deseadas por los gibraltareños, la mejora de su asistencia sanitaria en España, la prometida implicación de la Comisión Europea en la financiación de proyectos de cooperación en la comarca, como las infraestructuras de la Bahía de Algeciras. Inútil. El «proceso» naufraga por el carácter absoluto que el gobierno británico da a su compromiso político con una población, fácilmente movilizada por las activísimas autoridades gibraltareñas, cuya voluntad choca frontalmente con el objetivo primordial de España. Ya el 4 de octubre de 2001 todos los miembros y ex miembros de la Asamblea Legislativa suscribieron una llamada «declaración de unidad» en la que se afirmaba que el pueblo de Gibraltar nunca negociaría o renunciaría a su inalienable derecho de libre determinación, siendo su descolonización (a través de un proceso de modernización de la relación constitucional con Gran Bretaña) un asunto bilateral entre Gibraltar y Gran Bretaña, pues el artículo X del Tratado de Utrecht debía considerarse terminado conforme a las normas del Derecho Internacional en vigor. Bajo este estandarte las autoridades gibraltareñas encabezaron ese mismo día una manifestación ciudadana⁹³, seguida de otras en la primavera de 2002 para el precalentamiento del referendun de 7 de noviembre en el que los gibraltareños se dieron el gusto,

⁹² Sobre este caso *vid.* A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN y M. I. TORRES CAZORLA, «Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de las controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, 2002-2, pp. 717-731.

⁹³ Estos conceptos fundamentales de la posición gibraltareña fueron subrayados en el memorandum del Ministro Principal, Peter Caruana, de 28 de noviembre de 2001, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes.

con amplia cobertura mediática, de decir *no* (lo hizo el 98.97% de los votantes) al principio de soberanía compartida que vertebraba las propuestas sobre las que se negociaba⁹⁴. Estaban lejos los tiempos en que G. T. Garratt había observado que una gran ventaja de Gibraltar para los políticos (de Londres) era que su población era tan reducida, cosmopolita y dependiente de la guarnición que no podía desarrollar un movimiento nacionalista auténtico⁹⁵. Los gibraltareños de nuestro tiempo quieren seguir siendo *british*, pero *british gibraltareños*.

Irrelevante el resultado de la consulta desde el punto de vista jurídico internacional, su cobertura legal es cuestión de orden interno⁹⁶. En todo caso, en el terreno político, las autoridades gibraltareñas han podido considerarse vencedoras de este episodio en una serie que, fatalmente, está pendiente de nuevas entregas. Los gibraltareños han querido frustrar de raíz las negociaciones hispano-británicas antes de verse en la tesitura de pronunciarse bajo la presión de las partes sobre textos ya adoptados⁹⁷ y han contado para ello con el respaldo del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes. Es obvio que la población de Gibraltar habría quedado en una posición muy incómoda al rechazarlos, porque el acuerdo entre los gobiernos español y británico seguiría ahí, fuera cual fuera el alcance jurídico de su compromiso. Pero tal vez su desafío a una negociación en la que se ha negado a estar acabe pasando factura.

XI. CONCLUSIONES LEGALES

Desde el punto de vista legal el proceso histórico revela que el artículo X del Tratado de Utrecht sigue siendo título válido de la soberanía británica so-

⁹⁴. Vid. C. IZQUIERDO, *El referendun gibraltareño*, Real Instituto Elcano/Análisis, 8/11/2002. Sobre un censo de 20.675 personas con derecho a voto, lo ejercieron 18.176 (87,92%), pronunciándose contra la soberanía compartida 17.900 (98,97%) y a favor 187 (1,03%). Hubo, además, 72 votos en blanco y 17 nulos.

⁹⁵. C.T. GARRATT, *Gibraltar and the Mediterranean*, Jonathan Cape, Londres, 1939, pp. 149-151.

⁹⁶. La legitimación activa para convocar un referendun a los efectos de cumplir el compromiso formalizado en el preámbulo de la Constitución, está en el Gobierno de S. M. británica, pero eso no implica que el Gobierno y/o la Asamblea Legislativa de Gibraltar carezcan fatalmente de competencias al respecto, con independencia de que los resultados de la consulta convocada por las autoridades locales no vinculen al Gobierno de S. M. ni amorticen sus iniciativas. Los poderes del Gobernador de Gibraltar para impedir la consulta han sido discutidos; en todo caso, el Gobernador no hizo uso de ellos, pero el gobierno británico declaró que no reconocería efectos a la consulta.

⁹⁷. M. CAJAL habla de *pre-emptive strike* del primer ministro de Gibraltar, Peter Caruana, para deslegitimar de antemano la consulta que Londres pretendía organizar una vez alcanzado un acuerdo con España (*Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar...*, cit., p. 245).

bre Gibraltar, pero también: 1) que las interpretaciones sobre la determinación del territorio cedido han sido divergentes al servicio de las políticas de las partes (de expansión para Gran Bretaña, de recuperación para España); y, 2) que el derecho de retracto de España sigue siendo igualmente válido.

Por lo que hace a 1): aun descartada la opinión extrema según la cual España cedió a Gran Bretaña la *propiedad*, no la *soberanía*, de Gibraltar, se ha sostenido que la cesión «sin jurisdicción alguna territorial» supuso la transferencia de *sólo* los lugares enumerados en el artículo X, a saber, ciudad, castillo, puerto, defensas y fortaleza, sin ninguna proyección sobre espacios terrestres (istmo) y marinos adyacentes. Gran Bretaña replicó en su día con la pretendida regla del *alcance de la bala del cañón*, muy socorrida en el siglo XVIII, para sostener que el territorio terrestre y marino cubierto por los cañones de Gibraltar estaban bajo la soberanía británica.

El argumento era muy débil aplicado al istmo. Hasta que, aprovechando la *alianza* contra los ejércitos napoleónicos en la península, Gran Bretaña demolió los fuertes de San Felipe y de Santa Bárbara que, desde La Línea, apuntaban a Gibraltar, también los cañones de España tenían el Peñón a su alcance. El istmo se consideraba un campo neutral, lo que no equivalía a campo de nadie y, menos aún, de Gran Bretaña. Si las cesiones de soberanía terrestre debían interpretarse en sentido restrictivo la conclusión necesaria era que el istmo era español. Otra cosa es lo que pueda deducirse de los actos y omisiones de las partes a lo largo de trescientos años que, calificados como *promesa*, *renuncia*, *reconocimiento* o *aquiescencia*, pudieron originar obligaciones modificativas del Tratado o impedir su alegación frente a actos propios. Es así que en las negociaciones de 1966 el Gobierno británico invocó la *prescripción adquisitiva* para fundamentar su soberanía sobre la parte del istmo ocupada, acotada por la *verja*, lo que no tenía tan claro el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes en el informe de 22 de julio de 1981.

En cuanto a las aguas del Peñón, juega a favor de Gran Bretaña la presunción de que las posee en la medida en que la soberanía sobre la franja del mar adyacente a la costa dimana naturalmente de la soberanía sobre dicha costa. Ciertamente no se trata de un principio imperativo y cabe, por lo tanto, limitar una cesión territorial al mero espacio terrestre, concebido como *costa seca*, pero se trata de una excepción que requiere prueba de que esa ha sido la voluntad de las partes. De hecho, España no se atrevió a hacer efectiva su pretensión sobre todas las aguas y el espacio aéreo de la Bahía y trazó por la mediana de ésta el límite de la zona prohibida a los vuelos. Tampoco se atrevió a convertir la aguas de la Bahía en *aguas interiores* cerrando su boca con una línea de base

recta entre Algeciras y Punta Europa, cuando sí lo hizo, en cambio, en escotaduras menos pronunciadas de la costa peninsular española.

Por lo que hace a 2): la confirmación de la permanente validez del derecho de retracto es de la mayor importancia, pues el reconocimiento de la población de Gibraltar como titular del derecho de autodeterminación hubiera conducido a la terminación de tal derecho por incompatibilidad sobrevenida con una norma imperativa de Derecho Internacional. La historia colonial ofrece numerosos ejemplos de cláusulas de retracto, opción o tanteo que se concedían las partes al establecer los límites de sus dependencias, como fue el caso del convenio hispano-francés de 27 de mayo de 1900 sobre Guinea Ecuatorial, cláusulas que en el proceso de descolonización no fueron alegadas por sus beneficiarios.

Este escollo se ha evitado en Naciones Unidas al rechazarse que la población de Gibraltar sea titular del derecho de libre determinación. Hoy parece, además, definitivamente aceptado por la misma Gran Bretaña. «Continuamos reconociendo», se dijo en el párrafo segundo de la declaración formulada por el Gobierno británico ante las Cámaras del Parlamento el 14 de diciembre de 1995, «la validez del Tratado de Utrecht que estableció el título de Gran Bretaña en Gibraltar. El artículo X del Tratado dio a España el derecho de ser el primero en reclamar su soberanía si Gibraltar dejara de ser británico. Todo cambio constitucional debe ser compatible con el Tratado de Utrecht y, además, aplicable en la práctica. La independencia sería una opción para Gibraltar si España estuviera de acuerdo». Un planteamiento así, que se reitera en documentos posteriores, como el *White Paper on British Overseas Territories* de marzo de 1999, limita claramente desde el punto de vista del mismo gobierno británico las posibilidades abiertas por una eventual aplicación del principio de libre determinación a la población de Gibraltar, reducida a consentir —o no— el acuerdo al que se haya llegado con España⁹⁸.

Esto no elimina, desde luego, todos los recelos alimentados por las fluidas prácticas constitucionales británicas con las que puede defraudarse un derecho de retracto que ha de ser operativo no sólo en supuestos de cesión a terceros Estados, sino también cuando se procede a cambios sustanciales en el autogobierno de Gibraltar que implican un vaciamiento de las competencias de la Corona prácticamente irrevocable, aun conservando formalmente la so-

⁹⁸ Esta relevancia tiene, por otro lado, una base puramente interna, a saber, el compromiso asumido por Gran Bretaña en el preámbulo de la Constitución otorgada de 1969, que la declaración del Gobierno británico reitera en el primero de sus párrafos.

beranía. Pero chocaría con la afirmación británica, hecha en la declaración antes citada, de «la importancia de las negociaciones con España» para superar las diferencias existentes sobre Gibraltar y la afirmación de que el «objetivo final» del Gobierno de S. M. británica es «conseguir una solución duradera que sea aceptable para todas las partes y mutuamente beneficiosa»⁹⁹. España es, como se dice en la misma declaración, «el vecino inmediato de Gibraltar». Pero no es sólo eso. Es también titular de derechos y expectativas legítimas según el mismo tratado en vigor del que trae su origen la soberanía británica sobre el Peñón y de otros deducidos de los principios normativos de la descolonización.

España ha mantenido sus posiciones de principio y cuando éstas han sido desafiadas ha reaccionado con gestos enérgicos pero volátiles (como cuando se dio carpetazo ante la invocación británica de la prescripción como título de dominio sobre una parte del istmo o se contraatacó aduciendo la terminación misma del Tratado de Utrecht por violación grave de Gran Bretaña y por el cambio fundamental de circunstancias que le dieron origen, una causa, ésta, reverdecida recientemente por algún autor¹⁰⁰). Pero España no ha estado dispuesta a ventilar estos contenciosos ante los tribunales. La propuesta británica de acudir a la Corte Internacional de Justicia para resolver las diferencias sobre la interpretación y aplicación del artículo X del Tratado de Utrecht, fue rechazada. Al fin y al cabo, por encima de las sorpresas escondidas en los archivos ministeriales y las sutilezas del discurso legal en el marco del Derecho de los Tratados, la pretensión española ha sido considerada *descolonizadora* por Naciones Unidas. Gibraltar es un enclave colonial.

En ningún otro momento de la historia ha contado España con un orden constitucional más preparado para la reintegración territorial de Gibraltar. Por un lado, la organización autonómica del Estado facilita los regímenes diferenciados, atentos a las peculiaridades de las comunidades autónomas, nacionales y regionales. Por otro, aun sin mencionarlo expresamente, Gibraltar es uno de los supuestos detrás del artículo 144 b) de la Constitución cuando dispone que «las Cortes pueden *por motivos de interés general* autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial»¹⁰¹. El informe del Co-

⁹⁹. Párrafo tercero de la declaración.

¹⁰⁰. F. BAEZA, *Una aproximación jurídica al contencioso de Gibraltar. La cláusula rebus sic stantibus y el derecho de libre determinación de los pueblos*, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, 2001.

¹⁰¹. De hecho este precepto ha sido invocado como fundamento de los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. *Vid.* el comentario del artículo 144 b) de E. ÁLVAREZ CONDE, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA, Cortes Generales/Editoriales de Derecho Reunidas, t. XI, Madrid, 1999, pp. 58-60.

mité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes de 22 de julio de 1981 era sensible a esta posibilidad, estimulada luego por el Congreso de los Diputados español en su moción de 12 de marzo de 1982 (p. 8)¹⁰². Nada impide, por otro lado, que el estatuto de Gibraltar en el orden constitucional español cuente con la garantía internacional otorgada por un tratado concluido por España con Gran Bretaña. Dentro de este orden cabe afirmar que los gobiernos españoles han sido sensibles y generosos con los intereses legítimos de la población de Gibraltar para facilitar la recuperación de la soberanía territorial sobre el Peñón.

Esto supuesto cabe llamar la atención sobre el eventual desencadenamiento, al rebufo de Gibraltar, de procesos imitativos que podrían elevar los costes de dicha recuperación hasta hacerlos inaceptables para la identidad y conservación del Estado, incluso plural. Gibraltar cabe en la España autonómica, pero no todo cabe en un régimen de autonomía, a menos de hacer de él una cáscara vacía. Si se va más allá de lo que la recta interpretación de la Constitución permite en el afán de recuperar el Peñón, las Comunidades Autónomas harán de su estatuto su faro de Alejandría (o *culico veo, culico deseo*). El mismo Presidente de la *Generalitat*, Jordi Pujol, reclamaba la «soberanía compartida» que tenía Cataluña en 1714¹⁰³. Por otro lado, Marruecos ha de encontrar motivos añadidos para calcar sus pretensiones sobre Ceuta, Melilla y sus dependencias en el molde de las españolas sobre Gibraltar. Sabemos que jurídicamente no son lo mismo¹⁰⁴. Pero el ojo del individuo corriente no es el del experto y a aquél se le ha venido pasando una y otra vez la película del paralelismo de ambas situaciones, no sólo por las autoridades marroquíes, sino también por las británicas. Cuando finalizaba la primavera de 2003 podía leerse en titulares al Secretario de Estado para Asuntos Europeos del Gobierno británico, Denis McShane: «Gibraltar es para Gran Bretaña lo que Ceuta y Melilla son para España»¹⁰⁵. Gibraltar podría volver sobre nosotros como un *boomerang* al otro lado del Estrecho.

XII. MIRANDO AL FUTURO

Qué hacer en adelante depende de la resolución que se tenga en servir el objetivo de la recuperación de la soberanía territorial sobre el Peñón. Si esta

¹⁰². También el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ofrece a acoger «territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma...una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española» (Disposición Adicional 1ª).

¹⁰³. *El País*, 21 de mayo de 2002.

¹⁰⁴. Sobre este punto me remito a lo que ya expresé en *Derecho Internacional Público. 1 Principios Fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, pp. 156-158.

¹⁰⁵. *Vid. El País*, 8 de junio de 2003, p. 16.

resolución no existe, es limitada por falta de los necesarios apoyos políticos y sociales, nacionales y locales, o sofocada por otras prioridades, habrá que elegir, incluso por omisión, entre mantener una retórica reivindicativa de bajo perfil dentro del *retorno a la normalidad* vivida hasta 1954 y actualizada en 1986 al acceder España a las Comunidades Europeas, o actuar sobre objetivos inducidos por el estatuto actual de Gibraltar, que se ha expandido territorialmente más allá de lo dispuesto en el Tratado y ha generado formas de vida parasitarias del entorno que deben ser suprimidas aun en el caso de que el Peñón permanezca como está, bajo soberanía británica¹⁰⁶.

Presumiendo que la resolución, la voluntad política de recuperar el Peñón existe, las propuestas españolas han respondido en el pasado a una secuencia coherente con límites que apenas se pueden alterar. En este sentido:

1. España puede consentir una fórmula para compartir la soberanía con Gran Bretaña por un período de tiempo limitado (de diez a cincuenta años), siempre que dicha soberanía revierta automáticamente a España al finalizar dicho período o, por lo menos se establezca una cláusula de revisión; caso de aceptarse una soberanía compartida de modo *permanente*, sería imprescindible acompañarla de una cláusula similar a la del artículo X del Tratado de Utrecht¹⁰⁷.
2. España puede compartir la base militar con Gran Bretaña en los mismos términos, incluso aceptar durante un tiempo un control operativo exclusivamente británico, negociando después acuerdos similares a los concluidos con aliados de la OTAN o en el marco de la política de defensa y seguridad europea.
3. España promueve un régimen que respeta la identidad e intereses legítimos de la población gibraltareña, mejora su autogobierno y puede aceptar la garantía, adicional a la que le brinda la Constitución española, de un tratado con Gran Bretaña cuya duración puede extenderse una vez concluya el período de soberanía compartida.

En estos términos España podría consentir la exclusión de Gibraltar de la lista de territorios no autónomos y entender amortizados los derechos del artículo X del tratado de Utrecht. En el ámbito comunitario el fundamento normativo de la incorporación de Gibraltar pasaría del –actual– artículo 299.4 del

¹⁰⁶. Sobre este punto, *vid.* C. IZQUIERDO, «Gibraltar, ¿el fin de una controversia?», cit., pp. 633-639.

¹⁰⁷. Según la información de Peru Egburide (*El País*, 25 de julio de 2002, p. 14) en abril de 2002 los ministros Piqué y Straw cerraron un principio de acuerdo sobre esta base.

TCE (territorio europeo cuyas relaciones asume un Estado miembro) al artículo 299.1 (territorio soberano de Estados miembros). España cooperaría con Gran Bretaña en la mejora del estatuto comunitario del Peñón, que plantea variados y complejos problemas en un régimen de cosoberanía¹⁰⁸.

España no puede, en cambio:

1. Aceptar a perpetuidad o por tiempo indefinido una soberanía compartida sobre Gibraltar, incompatible con el restablecimiento de la integridad territorial que ha sido la palanca de su reclamación. Además, compartir la soberanía en los espacios no cedidos en Utrecht es una forma de ceder, no de recuperar, lo que no se ha cedido
2. Aceptar en los mismos términos una base militar exclusivamente británica, que ocupa casi la mitad del territorio superficial del Peñón.
3. Convenir un régimen que haga de la soberanía territorial española una cáscara vacía, desestabilice la arquitectura territorial autonómica del Estado y consolide el parasitismo de Gibraltar sobre su entorno.

Dentro de este marco de referencia ha faltado a los sucesivos Gobiernos españoles perseverancia, continuidad y, probablemente, fe en sus posibilidades de éxito. Pero también ha faltado método (negociar sin descanso hasta alcanzar acuerdos o abandonar si son imposibles), recursos humanos y materiales, una estructura orgánica adecuada en la Administración central para servir el objetivo primordial, coordinación con las autoridades autonómicas y locales y un mejor entendimiento de los intereses e implicación social del Campo de Gibraltar, espacio que ha venido articulando en lo bueno y en lo malo la vecindad del Peñón y que ha de ser su medio natural de relación, desarrollo y bienestar compartido en el futuro¹⁰⁹.

Desde este punto de vista la reconsideración del papel de la población de Gibraltar parece inevitable. Es ampliamente compartida la idea de que Gran Bretaña se ha servido en el pasado de esta población para cubrir a través de persona ajena sus propios objetivos. Hoy, seguramente, el mismo aprovechamiento ya no es necesario ni puede darse por supuesto; lo que anima a volver sobre la distinción entre *territorio* y *población* para brindar cobertura a una in-

¹⁰⁸. Sobre este punto, *vid.* C. IZQUIERDO, «Gibraltar, ¿el fin de una controversia?», *cit.*, pp. 628-632.

¹⁰⁹. Sobre esto ha hecho interesantes consideraciones J. SALGADO, «Ideas sobre la solución del problema de Gibraltar», en *Estudios sobre Gibraltar*, *cit.*, pp. 277 y ss. Sobre el estado y reorganización del Campo *vid.* S. del CAMPO, «Gibraltar y su Campo en la actualidad», *ib.*, pp.239-252.

interpretación limitativa del compromiso asumido por Gran Bretaña en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 1969, a deslizar que un compromiso en el preámbulo de un texto legal tiene un alcance meramente político, a subrayar que en este caso la Constitución es una carta otorgada por el Gobierno de S. M. que el Gobierno de S. M. puede reformar a su albedrío, a llamar la atención sobre los caminos que la propia Constitución abre al *direct rule* británico, o simplemente, a señalar que en la base militar y en otros espacios gibraltareños no hay más órdenes que las que imparte el Gobierno de S. M.

Probablemente es Miguel Herrero de Miñón quien al hilo de las últimas negociaciones, retomando ideas que le han venido rondando en los últimos veinticinco años a partir de categorías acuñadas por Jellinek, ha tratado de dar una base conceptual a un eventual acuerdo hispano-británico capaz de sortear los compromisos políticos del gobierno de S.M. con la población de Gibraltar y compensar las malas sensaciones españolas ante la escasez de beneficios anejos a la soberanía compartida¹¹⁰. Según M. Herrero es jurídicamente posible desvincular en Gibraltar la soberanía sobre la población de la soberanía sobre el territorio y atribuirlos a titulares diferentes. M. Herrero establece asimismo, respecto del territorio, la distinción entre *soberanía* y *supremacía* territorial, que suelen coincidir en el mismo sujeto, pero no necesariamente, como ocurre en los territorios ocupados y en los administrados por otro, que no es soberano. Siguiendo su discurso es perfectamente posible, mediante tratado, atribuir a España la soberanía territorial sobre el Peñón, manteniendo Gran Bretaña la soberanía personal sobre los gibraltareños y la supremacía territorial sobre el mismo Peñón (o compartiéndola con España, supuesto de *coimperio* o administración conjunta que sugiere para el aeropuerto). La solución, reconoce M. Herrero, es artificiosa, pero son muchas las ventajas de la soberanía *dividida* para acabar con el contencioso de Gibraltar. Así, en primer lugar, vadea el compromiso del Gobierno de S.M. británica con los gibraltareños conforme al preámbulo de la Constitución de 1969. En segundo lugar, gobierno y administración de Gibraltar no tendrían por qué cambiar, lo que supondría para los gibraltareños una garantía adicional de la intangibilidad de su estatuto. España, por su parte, vería satisfecha su reivindicación, pues sólo aspira al territorio. La soberanía territorial, dice M. Herrero, aun vacía de contenido competencial y reducida a un *nudum ius* tiene una utilidad más que simbólica: bloquea la evolución del estatuto internacional del Peñón en cualquier

¹¹⁰. Vid. M. HERRERO DE MIÑÓN, «Gibraltar, ¿soberanía compartida o dividida», *Política Exterior*, vol. XVI, nº 87, mayo-junio 2002, pp. 131-142. M. Herrero anticipó las ideas de base en un artículo que, con el mismo título, publicó en *El País* (26 de enero de 2002, pp. 13-14).

otra dirección y conserva en potencia una *supremacía* territorial que más adelante puede ir haciéndose realidad; de hecho puede hacerse ya, a través del *coimperio*, en el aeropuerto y en otros espacios. Por contra, el condominio –o soberanía *compartida*– no cierra el contencioso, sino que lo congela: España no consigue el restablecimiento de su integridad territorial de forma plena y pretende seguir reclamándola; Gran Bretaña ha de seguir enfrentándose a la reclamación, que no puede atender sin el consentimiento de los gibraltareños y éstos se consideran amenazados por una cosoberanía que no distingue entre población y territorio.

Aunque el planteamiento de Herrero es muy fino y su intención muy constructiva¹¹¹, cabe dudar de su viabilidad. La distinción entre *territorio* y *población* ha estado presente en todas las propuestas españolas de Castiella a nuestros días, sin que se haya movido un ápice a lo largo de los años la posición británica ni, desde luego, se haya contado nunca con el beneplácito de la población de Gibraltar que, por la forma en que se pronuncia, se siente también «amenazada» por una soberanía (o incluso una cosoberanía) estrictamente territorial, no personal, española.

Si como dice el Secretario de Estado para Asuntos Europeos del Gobierno británico, Denis McShane, «las posibilidades de llegar a un acuerdo no aceptado por los gibraltareños son cero»¹¹², su voluntad sigue siendo en último término decisiva aunque sólo sea porque Gran Bretaña la hace suya. Lamentarlo no cambiará la situación, agravada por el hecho de que aparentemente las políticas de *seducción* de la población gibraltareña pergeñadas en los últimos veinte años por los sucesivos gobiernos españoles no han dado el menor fruto;

¹¹¹. Incluso podría aducirse que ya hay una aplicación de la distinción entre la soberanía personal y la territorial en Gibraltar, una vez que como consecuencia de la *sentencia Matthews* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 18 de febrero de 1999), Gran Bretaña ha arbitrado los medios para que el electorado gibraltareño vote en las elecciones al Parlamento Europeo dentro de una circunscripción electoral británica ya existente (en las Islas): los gibraltareños son británicos y votan en una circunscripción británica (soberanía personal) pero Gibraltar no forma parte de Gran Bretaña (soberanía territorial). Sobre el *asunto Matthews*, I. BLÁZQUEZ, «Gibraltar en el Parlamento Europeo: la sentencia Matthews del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Meridiano CERI*, num. 27, junio 1999, pp. 24-28; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «Sobre el Derecho Internacional de los derechos humanos y comunitario europeo (A propósito del asunto *Matthews c. Reino Unido*)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, num. 5, 1999, pp. 95 y ss.; L. N. GONZÁLEZ ALONSO, «Las secuelas del asunto *Matthews* y el voto de los gibraltareños en las elecciones al Parlamento Europeo: lo que mal comienza, mal termina...», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, 2002-2, pp. 987-991.

¹¹². *Vid. El País*, 8 de junio de 2003, p. 16.

antes al contrario han conducido al encastillamiento de una amplísima mayoría de la población en posiciones numantinas, cargadas de maximalismo, radicalismo y visceralidad, opuestas a toda forma de cooperación que no sea gratuita. Los cuarenta y cuatro gibraltareños que dijeron sí en la época de Franco a las negociaciones con España para la retrocesión del territorio¹¹³ son muchos comparados con los ciento ochenta y siete que han dicho sí en noviembre de 2002 a la soberanía compartida, apenas un 1.03 por ciento de los llamados a las urnas por el gobierno de Gibraltar.

Diplomáticos experimentados en previos procesos negociadores consideraran con pesimismo estos datos, estimando que no han de cambiar sustancialmente en el futuro¹¹⁴ y el Ministro Principal de Gibraltar, Peter Caruana, les da la razón: «*There is no prospect of the people of Gibraltar accepting a deal that involves the transfer or partial transfer of sovereignty or sovereign rights to Spain, nor one that gives Spain a role in our affairs or a presence in Gibraltar (other than a Consulate as any other foreign country is welcome to have)*», afirmaba en el memorandum de 28 de noviembre de 2001 ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes.

De ser así no habría más que abandonar el «proceso de Bruselas» (que no tiene fecha de reanudación en el momento actual, primavera de 2004) para volver a Utrecht en tanto lo permitan las otras obligaciones internacionales de España, esperando que el desarrollo natural de los acontecimientos haga reconsiderar a Gran Bretaña su posición actual o a la población de Gibraltar situar la defensa de sus intereses en una línea acomodaticia con los intereses españoles. En este sentido fue significativo que el Secretario de Estado para Asuntos Europeos, responsable de las negociaciones, Peter Hain, fuera susti-

¹¹³. En el referendun de 1967, convocado en Gibraltar por el Gobierno británico, 12.138 votos se pronunciaron por mantener la vinculación de Gibraltar con Gran Bretaña. Hubo también 55 votos nulos.

¹¹⁴. Esta era, por ejemplo, en 1996 la reflexión de F. OLIVÉ («Gibraltar y la política exterior de España, de 1975 a nuestros días», *Estudios sobre Gibraltar*, cit., pp. 140-141) para quien la incitación británica a «ganarse a los gibraltareños» era una trampa en la que España había caído ingenuamente. En opinión de OLIVÉ no había de llegar jamás el día en que los gibraltareños consientan la devolución del Peñón y España no tiene que hacer nada a fin de lograr su amor. «Lo que debe hacer nuestro país», dice OLIVÉ, «es poner en marcha una política que frene, recorte y dificulte el expansionismo británico fuera de lo cedido en Utrecht y que impida, además, que la economía gibraltareña perjudique a la española». Desde una posición ideológica diferente, también M. CAJAL *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar...*, cit., pp. 257-258) parece descreído de las posibilidades de cambio en la población gibraltareña.

tuido por Denis MacShane y que éste, con la misma desenvoltura con que ha expresado otras opiniones, haya considerado que Londres y Madrid tienen ocupaciones mejores que un contencioso que —dice— depende absolutamente de la voluntad de los gibraltareños y pare el que no se vislumbra solución antes de veinticinco o treinta años¹¹⁵. Es el permanente retorno del *Foreign Office* a sus posiciones preferidas, después del breve tormento que se ha autoinfligido: aislar el *dossier* Gibraltar de las relaciones bilaterales, volver atrás sesenta años aplicando a la cooperación *transfronteriza* las nuevas tecnologías, aparcar *sine die* las cuestiones de soberanía...*Déjà vu*.

Pero tal vez sean los gibraltareños los que obliguen a MacShane o a quien haga sus veces a ocuparse de nuevo del contencioso sin esperar el paso de una generación. Ahora, tras un prudente período de enfriamiento, Caruana ha solicitado formalmente del Secretario del *Foreign Office*, Jack Straw, el inicio de conversaciones sobre las propuestas gibraltareñas de reforma de la Constitución de 1969 (carta de 22 de diciembre de 2003). Straw ha acusado recibo el 4 de febrero de 2004 y dos días después ha formulado una declaración escrita en la Cámara de los Comunes en la que nada y guarda la ropa, pues si de una parte el gobierno de S. M. «*looks forward to discussion (the proposals) in due course, with a view to the further development of a modern and appropriate relationship with Gibraltar*»¹¹⁶, de otra advierte que: 1) el punto de partida en la consideración de esas propuestas es el *White Paper on British Overseas Territories* (marzo, 1999), y, 2) que al considerar la relación constitucional con Gibraltar el gobierno de S. M. «*will take account of Gibraltar's particular circumstances and the wider international context*». Es la forma de referirse a la implicación de España de un Straw, que aún lame sus heridas.

Por parte española cabe preguntarse si acaso ha llegado el momento de ser más atrevidos para salir de la situación actual. España no va a renunciar,

¹¹⁵ Vid. *El País*, 8 de junio de 2003, p. 16. «Tenemos gran respeto y estamos siempre abiertos a conversaciones con Madrid», dice MacShane, «pero dudo de que en estos tiempos se pueda esperar seriamente que la cuestión de Gibraltar pueda volver a la mesa negociadora con la esperanza de obtener resultados positivos...Llevo demasiado tiempo en política como para gastar mi tiempo golpeando mi cabeza contra un muro».

¹¹⁶ La declaración precisa que «*it is essential that there should be an appropriate balance of powers as between the UK and Gibraltar. While we recognise the aspiration of the people of Gibraltar to manage more of their own affairs, the UK Government must have sufficient and effective powers to protect its overall responsibility for ensuring good governance; compliance with international obligations; and minimisation of contingent liabilities. An assessment of the powers required by the UK Government to deliver a balanced and modern relationship must, in particular, take full account of the fact that the UK is responsible for Gibraltar's compliance with EU law...*».

desde luego, a sus derechos –los *viejos* del Tratado de Utrecht y los *nuevos* de la descolonización– pero puede ser sensible a una evolución del principio de libre determinación que en los últimos años ha venido a reforzar las aspiraciones de una población cuya identidad ha ido creciendo, reconociéndole un protagonismo que la haga más responsable de sus propios actos. Si sostenemos, con razón, el derecho de los *caldoches*, la población de origen francés de Nueva Caledonia, a participar con los *kanakos* en la decisión del destino del territorio, y si hemos disciplinado a los países bálticos para que no discriminen política y jurídicamente a los residentes de origen ruso cargando sobre ellos los pecados capitales de la ocupación soviética, ¿cómo negar la legitimidad política de la pretensión gibraltareña de titularidad del derecho a participar en la determinación del futuro del Peñón, que es su propio destino?

En lugar de insistir en la negación de esta titularidad, sería más acertado en los tiempos que corren recalcar que dicha titularidad no es exclusiva. No se trata sólo, desde luego, de reconocer a España como un vecino conspicuo cuya seguridad no debe ser amenazada con depósitos atómicos, unidades navales nucleares o arriesgados tráficos de combustible, o al que no se debe irritar demasiado para que no complique una vida placentera. Se trata de reconocer que también España tiene derechos, dentro y fuera del marco normativo de la descolonización, y que, por lo tanto, la libre determinación del territorio requiere la acomodación libremente consentida de los intereses legítimos de todas las partes; de manera que el derecho de la población de Gibraltar a vetar un acuerdo hispano-británico tiene su equivalente en el derecho de España a vetar un acuerdo entre Gran Bretaña y Gibraltar.

En un breve y sugerente artículo en el que reclamaba la frescura de nuevas opiniones para responder a las expectativas del siglo XXI, un antiguo ministro de Economía y Turismo de Gibraltar, Salomón Seruya, reconocía, asumiendo la posición del gobierno británico, que «el derecho a la plena autodeterminación de Gibraltar está limitado por el artículo X del tratado de Utrecht»¹¹⁷. Realmente no es el tratado de Utrecht el que limita el derecho a la libre determinación de Gibraltar, sino el propio derecho de libre determinación según la interpretación del mismo hecha por las resoluciones de la Asamblea General que los gibraltareños y quienes apoyan sus pretensiones tienden a

¹¹⁷ S. SERUYA, «Gibraltar: David y Goliath», *Política Exterior*, num.64, julio-agosto 1998, pp. 137-141), en p. 139. Las líneas de este artículo trenzadas sobre la cooperación transfronteriza más amplia, con abstracción de las cuestiones de soberanía, ya habían sido expuestas por Seruya en un artículo («Una política constructiva») publicado unos años antes en *El País* (7 de octubre de 1992, p. 20).

ignorar o pretenden rescribir unilateralmente desde posiciones metajurídicas. Las resoluciones de las Naciones Unidas no han reconocido a la población de Gibraltar como titular de ese derecho y difícilmente podría la Corte Internacional de Justicia dictaminar lo contrario en términos *de lege lata* en esa hipotética opinión consultiva cuya solicitud anhelan las autoridades gibraltareñas.

El Gobierno español ha de reconocer, por otra parte, una multiplicación de actores (la Comunidad Autónoma de Andalucía, la mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar...) dispuestos a hacer política en el ámbito de sus competencias. Hay que insistir, pues en el entendimiento y afrontar un largo proceso de convencimiento de la población que la sitúe finalmente frente a sus auténticas responsabilidades allí donde se encuentra y no en un punto ideal del universo, ganando su voluntad y liquidando sus prejuicios. Gibraltar no está en el Canal como la isla de Man ni, mucho menos, es una roca oceánica; es un Peñón de extraordinaria belleza que se levanta en el extremo de una península cien mil veces más extensa, de la que forma parte. Su prosperidad se vincula a España; pero no puede concebirse a costa de ella si los gibraltareños buscan, también ellos, una solución definitiva del multisecular contencioso hispano-británico. No se puede salir de un anacronismo colonial para entrar en una anomalía engordada con la explotación abusiva de la prerrogativa soberana y las ventajas comunitarias en detrimento de los derechos de España.